

# RELACIONES INTERNACIONALES

---

Número 6 - Septiembre de 2007

## NUEVAS CONFLICTIVIDADES EN EL MUNDO GLOBAL

### ARTÍCULOS

Ken Booth y Peter Vale  
Patrick Chabal  
Judith Gardner  
Óscar Mateos  
Koen Vlassenroot y  
Timothy Raeymaekers

### FRAGMENTOS

Kenneth N. Waltz  
David Keen

### DOCUMENTOS

Naciones Unidas

### REVIEW-ESSAY

José Luis De La Flor  
Virginia Rodríguez Bartolomé

### VENTANA SOCIAL

María Chiara Bianchini



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950

# RELACIONES INTERNACIONALES

---

## **CONSEJO EDITOR**

ESTHER BARBÉ  
MARK DUFFIELD  
CELESTINO DEL ARENAL  
PALOMA GARCÍA PICAZO  
CATERINA GARCÍA SEGURA  
JOAO TITTERINGTON GOMES CRAVINHO  
STEFANO GUZZINI  
PEDRO MARTÍNEZ LILLO  
FRANCISCO JAVIER PEÑAS ESTEBAN  
KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO  
SANTIAGO PETCHEN VERDAGUER  
ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIET  
DANILO ZOLO

La revista *Relaciones Internacionales* no tiene ánimo de lucro, por lo que los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación

pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950



## ÍNDICE Número 6

### *Nuevas conflictividades en el mundo global*

**Coordinado por el Equipo de Redacción de Relaciones Internacionales.**

#### **1. Editorial**

#### **2. Artículos**

1. *Seguridad en África del sur: más allá del realismo, tras el apartheid*  
Ken BOOTH y Peter VALE
2. *Las políticas de violencia y conflicto en el África contemporánea*  
Patrick CHABAL
3. *Colapso del estado y construcción de la paz: la experiencia de las mujeres somalíes*  
Judith GARDNER
4. *Sur Sudán: dinámicas, incertidumbres y amenazas en la actual posguerra*  
Óscar MATEOS
5. *¿El retorno del leopardo? Patrimonialismo y crisis post-transición en la República Democrática del Congo*  
Koen VLASSENROOT y Timothy RAEYMAEKERS

#### **3. Fragmentos**

“Introducción” y “Conclusión” en *El hombre, el Estado y la guerra*, Editorial Nova, Buenos Aires, 1959  
Kenneth N. WALTZ

“Sistemas de guerra: local y global” en *Endless wars? Hidden functions of the 'war on terror'*, Capítulo 3, Pluto Press, Londres, 2006.  
David KEEN

#### **4. Documentos**

“Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, Informe del Grupo de alto nivel de la ONU sobre las amenazas, desafíos y el cambio.

#### **5. Ventana Social**

*La herencia de un conflicto político: memoria y presente en Chile*  
María Chiara BIANCHINI

**6. Review-Essay**

*Sentimientos extremos ante una realidad extrema*

José Luis DE LA FLOR

*El terrorismo internacional es lo que la política estadounidense ha hecho de él*

Virginia RODRÍGUEZ BARTOLOMÉ

## ***Nuevas conflictividades en el mundo global***

### **EDITORIAL**

Dedicar un número de una revista de Relaciones Internacionales al análisis de los conflictos armados que se denominan “internos” es, sin duda, el reflejo de cambios importantes tanto en el panorama internacional como en la disciplina de Relaciones Internacionales. A pesar de que desde la Segunda Guerra Mundial ha habido más conflictos internos que interestatales, la disciplina centró su agenda de investigación durante décadas en estos últimos, marginado el análisis de los primeros. Sin embargo, con el final de la contienda bipolar y del peligro de una confrontación nuclear, los conflictos internos han pasado a ser considerados una de las principales amenazas a la seguridad global, estrechamente vinculados al terrorismo internacional, el crimen organizado transnacional o el fenómeno migratorio.

Algunos piensan que la creciente relevancia de estas “nuevas conflictividades” se debe a los intereses político-económicos de ciertos actores internacionales que las perciben como amenazas a su seguridad y que han puesto en marcha diversas iniciativas para controlar y “pacificar” a una periferia que conciben en desorden. Para otros, dichas conflictividades constituyen la experiencia cotidiana de gran parte de la población mundial que vive en los márgenes del sistema internacional. En todo caso, no hay duda que hoy en día los conflictos “internos” ocupan un lugar central en la agenda política internacional y, de forma creciente, dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales; una ciencia que, debido a los paradigmas y conceptos dominantes (estatocentrismo, estructuralismo, etc.), se encuentra con importantes dificultades analíticas y

conceptuales para *aprehender* dichos fenómenos. Por ello, este número de la revista intenta mejorar nuestra forma de *entender* su origen, causas, dinámicas, actores, así como la violencia en ellas desplegada, desvelando, por un lado, los procesos históricos en los que se insertan y, por otro, los cambios sociales y políticos que producen. También se aproxima al debate sobre seguridad que ha surgido en los últimos años entre quienes defienden el concepto tradicional de seguridad nacional y quienes abogan por nuevos conceptos (“seguridad humana”) que recojan las nuevas (y viejas) amenazas no sólo para los países más poderosos sino para la inmensa mayoría de la humanidad.

A varios de los autores de este número les une el deseo de acercarse a las nuevas conflictividades (conflictos internos, terrorismo internacional, etc.) sin estigmatizarlas, alejándose de aquellos análisis que tienden a reducirlas al exotismo de la barbarie o el fanatismo, cegados quizás por la espectacularidad de la violencia que muchas veces se despliega en ellas, en especial, contra la población civil. Los artículos de David KEEN, Koen VLASSENROOT y Patrick CHABAL, nos invitan a descorrer el velo de la aparente irracionalidad de la violencia por la que se producen los conflictos “internos” africanos. Pretenden entender, por un lado, su funcionalidad y, por otro, desvelar los factores históricos y contemporáneos, exógenos y endógenos que están en su génesis, así como el contexto de interacción social donde se producen. Con este enfoque, estos autores ponen en cuestión la narrativa dominante que suele explicar esa violencia como “nuevas guerras por recursos” (Mary KALDOR), como conflictos privatizados donde el estado ha entrado en un proceso de descomposición (o colapso) y donde el principal motor de la violencia es la “codicia” (*greed*); esto es, el control de lucrativos recursos naturales como diamantes, madera, minerales, coltán, etc., (Paul COLLIER y Anke

HOEFFLER). También critican a aquéllos que se han precipitado en identificar la amplia extensión de la violencia armada (y su particular intensidad) con las condiciones de anarquía que, se dice, caracterizan el colapso de los estados postcoloniales (William ZARTMAN).

Nuestros autores abogan, por el contrario, por incorporar al análisis de la génesis de la violencia, la existencia de importantes “agravios” (*grievances*) vinculados a las diversas trayectorias de los estados africanos. Unos estados que, a partir de los ochenta, entrarán en crisis debido tanto a factores endógenos (la crisis de un sistema neopatrimonial que generaba importantes procesos de exclusión social y política) como exógenos (la crisis económica internacional y el estrangulamiento de los flujos de ayuda del patronazgo de la Guerra Fría). Aunque el ejercicio del poder de dichos estados ha estado muchas veces teñido de violencia y represión será, como nos dice CHABAL, en el contexto de la crisis del neopatrimonialismo donde se produce la actual violencia armada y donde se entiende su banalización como instrumento de luchas políticas y económicas.

Este proceso es especialmente visible en la República Democrática del Congo (RDC), donde el proceso de “colapso” del estado “mobutista” dará lugar, más que a la anarquía, a un “neopatrimonialismo sin estado”, feroz y violento (Timothy RAEYMAKERS). Sin embargo, en la lucha por los recursos y el control estatal, los llamados *señores de la guerra* han ido generando lo que VLASSENROOT denomina “estructuras informales de gobierno” con las que, en alianza con élites locales políticas o económicas y con actores internacionales (multinacionales, empresas de seguridad privada, etc.), controlan las redes de comercio locales e intraregionales. El artículo de VLASSENROOT y RAEYMAKERS nos muestra cómo estas redes

transnacionales son mucho más que meras estructuras comerciales y económicas e incorporan una clara dimensión política por su capacidad de controlar población y territorio, de resolver conflictos sociales, de redistribuir riqueza. Forman lo que Mark DUFFIELD denominó “complejos políticos emergentes”, cuyo origen responde, muchas veces, a agravios derivados de las prácticas depredadoras y excluyentes de los estados postcoloniales (Janet ROITMAN). En este contexto, la violencia no resulta algo irracional sino funcional a los objetivos y fines de dichos complejos políticos.

Los “complejos políticos emergentes” plantean una serie de desafíos a la disciplina de Relaciones Internacionales. Se trata de nuevos centros de poder y autoridad que compiten (o se solapan) con los estados nación por el control de población y territorio, lo que nos obliga a repensar los significados de conceptos como “estado”, “soberanía”, “autoridad”, “legitimidad”. Su carácter trasnacional nos muestra los límites del paradigma estatocéntrico dominante en la disciplina e invita a explorar las potencialidades de paradigmas alternativos que nos permitan aprehender mejor estas nuevas realidades que conectan lo global y local. Asimismo, esos “complejos político emergentes” suponen un reto para la comunidad “constructora de paz” que, dominada por la narrativa de las “nuevas guerras”, no suele tener en cuenta la existencia de dichos complejos trasnacionales. Así ha ocurrido, como nos muestra VLASSENROOT, en la RDC donde la intervención internacional se ha centrado en “incentivar” a los *señores de la guerra* para que dejen las armas, y en ofrecerles un lugar cuando se reconstruya el estado. También ha buscado la rápida celebración de elecciones como si fueran por sí solas a solucionar los problemas del país, al igual que ocurrió en Liberia en la primera guerra (1990-1997).



Al reducir el conflicto a una lucha entre *señores de la guerra* por los recursos, no se incide sobre el funcionamiento de esos complejos políticos, ni se actúa sobre los “agravios” en los que muchas veces descansa su formación. Tampoco se entiende la forma en que la violencia armada se ha institucionalizado, convirtiéndose en un elemento estructurante de la vida económica, social y política. Ese olvido puede haber contribuido a que muchas misiones de paz fracasasen al no incidir en las causas, dinámicas y autores que generan el conflicto. Como señala el Banco Mundial, en los últimos años, el 44% de los procesos de paz han fracasado antes de los cinco años y más del 50% a los diez.

Parte del problema está en pensar que la ausencia de un gobierno central genera inevitablemente la parálisis (o derrumbe) de toda organización social, económica y política. Una mirada más atenta a Somalia, el caso estrella de “colapso estatal” nos desmitifica lo que muchas veces se pinta como un fenómeno homogéneo de anarquía generalizada. Más bien, tal y como nos cuenta Judith GARDNER, lo que ha surgido son diversas formas de gobierno en las diferentes partes del país. En algunos casos, se han construido alrededor del consenso entre los nuevos líderes, las autoridades tradicionales, los movimientos de la sociedad civil o los acuerdos interclánicos como es el caso de Somaliland. En otros, los nuevos “complejos políticos emergentes” se han ido asentados sobre estructuras y dinámicas existentes antes de la guerra (los linajes clánicos) o reconstruidas (como las cofradías religiosas) pero también en conexiones transnacionales (con gobiernos como el etíope, el de Arabia Saudita, grupos islamistas, etc.). Lo que no se ha dado es, como sostiene parte de la Academia, la destrucción y *tabula rasa* del tejido

socio político; aspecto que debería tenerse mucho más en cuenta en la actuación de la comunidad internacional en ese país.

Nos encontramos, por tanto, con que las dinámicas de las mal llamadas “nuevas” guerras generan nuevos intereses y estrategias de acumulación (no sólo económicas sino también políticas) tanto por parte de actores locales como regionales e internacionales. La guerra se aleja así de forma creciente de la concepción tradicional como el enfrentamiento entre dos o más facciones cuyo principal objetivo es ganar, y pasa a adquirir vida propia y a retroalimentarse; algo que no es una característica *suis generis* del continente africano, sino de otras conflictividades como la Guerra contra el Terror. Como sostiene KEEN en su artículo, esta última no puede explicarse sólo por la búsqueda de ciertas ganancias políticas o económicas; más bien resulta de la confluencia de los intereses y objetivos de diferentes actores internacionales para quienes ese clima de guerra resulta altamente ventajoso (en este caso el *establishment* militar, empresas de reconstrucción posconflicto, compañías petrolíferas, grupos económicos, los medios de comunicación, etc.). “Beneficios” que para nuestro autor se extienden a algunos actores africanos.

Efectivamente, el discurso de la “Guerra contra el Terror” ha sido utilizado por muchos gobernantes africanos para obtener apoyos a nivel internacional, para resolver problemas internos (crisis del estado, represión de la oposición, etc.). Como nos muestra KEEN, para algunos gobiernos (Ruanda, Uganda) su apoyo a la invasión de Irak ha servido para conseguir la complicidad y el silencio de EE UU y Reino Unido sobre su propia intervención en la RDC. Otros gobiernos (Angola, Somalia) han redefinido a los movimientos rebeldes como “terroristas

internacionales” para deslegitimarlos y justificar la represión contra ellos o contra la población civil.

Estas conexiones internacionales ponen de nuevo de relieve la naturaleza profundamente transnacional de los conflictos que, desde los discursos oficiales, siguen construyéndose como “internos” cuando están profundamente internacionalizados. Y no lo están sólo, como sostienen las versiones más economicistas hoy en día muy en boga, por las oportunidades económicas que el actual contexto de globalización parece haber brindado a la avaricia de unos cuantos *señores de la guerra*. También es necesario subrayar cómo detrás de esa foto fija, hay otras historias que nos hablan de otras conexiones entre lo interno, local, y lo externo, global, y que también participan en la conformación de las nuevas conflictividades. Esas historias resaltan el impacto de las políticas económicas internacionales, de los Planes de Ajuste Estructural, de las políticas proteccionistas de los países desarrollados, de las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), del comercio de armas (cuyos principales productores son los países donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo, de la carga de una deuda externa injusta e ilegítima, etc. Aspectos todos ellos que han generado (junto a factores internos como las políticas de muchos dirigentes africanos) fuertes agravios sociales, así como sentimientos de rabia y frustración en muchos de los jóvenes que, a menudo por la falta de otras opciones sociales, integran los movimientos armados. Asimismo, la difusión global de los estilos de vida del norte alimenta las frustraciones de dichos jóvenes que se revindican desde el discurso de los derechos humanos (véase KEEN), desvelándose así nuevas conexiones entre lo local y lo global.

En definitiva, al iluminar la complejidad y el carácter transnacional de las nuevas conflictividades, estamos afirmando, como hace Keen BOOTH y Peter VALE en su artículo, la necesidad de respuestas y estrategias verdaderamente globales. Respuestas que requieren dotar de nuevos significados a los conceptos de seguridad que emergen en los años noventa. Sin negar la relevancia de las dinámicas locales, nacionales o regionales de los conflictos, es importante reconocer que la violencia se conforma en la actualidad en un espacio por definición transnacional, por lo que las amenazas a la seguridad (no sólo de los estados sino, sobre todo, de las poblaciones) provienen también de lo global. Por ello, es necesario “repolitizar” los análisis sobre la globalización (véase número 4 de la revista) y considerarla parte integrante de los análisis explicativos (y por tanto sometido a un examen crítico) de las nuevas conflictividades.

En este sentido sería bueno recordar, como hacemos en este número, una de las obras clásicas de Relaciones Internacionales: *Man, the State, and War* de Kenneth WALTZ quien ya en 1959 señalaba la necesidad de explicar la guerra no sólo desde factores individuales (la naturaleza egoísta del ser humano) o desde el carácter de los estados (regímenes autoritarios, democráticos), sino incorporando el análisis de los factores sistémicos. En efecto, los “*homos economics*” (los señores de la guerra), los estados (fallidos o no) no existen en el vacío sino que son conformados por (y a su vez conforman) el sistema internacional. Un sistema sometido a cambios importantes desde el final de la Guerra Fría, derivados del proceso de globalización y del fortalecimiento de las conexiones entre lo global y lo local en muchos ámbitos de la vida y, en especial, en los contextos de los “conflictos internos”, desdibujándose su carácter interno. Sin embargo, también se observan ciertas continuidades, por ejemplo, en los discursos que buscan

individualizar e “internalizar” el mal y las causas de la guerra. Al igual que en el pasado se demonizó al comunismo y la URSS, hoy día asistimos a la criminalización de los *señores de la guerra* en África o a la deshumanización de presuntos terroristas que pueden sustraerse del ámbito de la justicia y el derecho; subyacente la idea de que la paz reside en la erradicación de los “desviados”, sean estados o individuos.

Otra de las continuidades es la exclusión en las narrativas sobre las nuevas conflictividades de gran parte de la población mundial, aquella que las sufre en mayor medida, (conflictos “internos”, terrorismo internacional, “Guerra contra el Terror”). Se les sigue construyendo en los discursos oficiales (y en la propia disciplina) como víctimas pasivas y, a veces, como convidados de piedra. Se invisibilizan así sus historias, sus estrategias de resistencia y/o acomodación a la violencia. Por ello, el artículo de GARDNER se centra en desvelar los micro-escenarios en los cuales las mujeres somalíes despliegan sus estrategias: como combatientes, agentes de paz, agentes económicos, refugiadas, desplazadas internas. Se muestra cómo capitalizan muchas veces su rol de género en sus iniciativas de paz, como el conflicto abre espacios de cambio y transformación de su papel en la sociedad. Igualmente se olvida como muchas mujeres actúan como agentes de paz (junto a otros actores sociales: líderes comunitarios, defensores de derechos humanos, etc.) articulándose en redes transnacionales (junto a movimientos internacionales de derechos humanos, actores del mundo humanitario, medios de comunicación). Aspectos todos ellos tantas veces olvidados por la comunidad “constructora” de paz pero tan importantes para definir el futuro de estas sociedades y del propio espacio global. Este es también uno de los retos a

los que se enfrenta la disciplina de Relaciones Internacional: dar voz a los relatos, a los actores y actoras olvidados.

## ***Seguridad en África del sur: más allá del realismo, tras el apartheid***

**Ken BOOTH y Peter VALE\***

África del sur se enfrenta, de formas novedosas y desafiantes, a la elección entre dos cursos geopolíticos (de acción), caracterizados, en un caso, por nuevas formas de comprender el futuro de las relaciones interestatales y, en el otro, por un único modo de abordar los problemas de seguridad en la región. El tradicional marco político trazado por el realismo se centra en responder a las circunstancias y a los hechos de memoria, más que abriendo interrogantes sobre esas difíciles preguntas de primer orden – ese tipo de interrogantes que da lugar a interpretaciones alternativas de la “realidad” y, en consecuencia, a nuevos resultados políticos. Por lo tanto, trataremos de demostrar que atender a las cuestiones de seguridad a través de una mirada nueva es especialmente importante en África del sur, en la medida en que los cambios acontecidos a lo largo del tiempo han abierto prometedoras vías desde las que abordar las necesidades de seguridad inmediatas y futuras de esta región históricamente trágica. Sin un discurso de seguridad nuevo y crítico, los sangrientos conflictos que protagonizaron el pasado de esta región, todavía pueden retornar y marcar su futuro.

### ***Un momento histórico determinante***

Para todo el alboroto que ha provocado la reentrada del país en la arena internacional, algunos debates en Sudáfrica han cambiado muy poco con el fin del apartheid. La seguridad es uno de ellos. Así, en noviembre de 1994, el influyente *Institute for Defence Policy* del país, “en estrecha cooperación con los ministerios de Asuntos Exteriores, Interior, Seguridad y Defensa”, convocó una mesa redonda cerrada sobre la Seguridad Fronteriza en África del sur<sup>1</sup>, formaba parte de un ritual de seguridad tan antiguo como el sistema interestatal en la región. A puerta cerrada, los representantes del gobierno deliberaron sobre temas que tocaban muy de cerca la seguridad de todos sus ciudadanos. Se dio un aspecto totalmente novedoso, por lo menos hasta ahora, pues si bien los representantes sudafricanos habían seguido su consejo en solitario, en esta ocasión formaban parte de un grupo integrado por representantes de seis países vecinos.

Hay otros síntomas de cambio pero, ¿van éstos lo suficientemente lejos y pueden ir más lejos todavía para mejorar la seguridad de toda la región? Éste es un momento histórico determinante. El tradicional enfoque “realista” de seguridad sólo ha generado tristes retornos al pasado en África del sur. En la década de 1980, por ejemplo, la profunda paranoia que padecía Sudáfrica sobre su seguridad desencadenó una campaña conocida con el término genérico de “desestabilización” que dejó más de un millón de muertos entre la gente de la región y que, se estima, costó seis billones doscientos cuarenta y dos mil millones de dólares. Esta política dejó una huella imborrable en la población de África del sur; todo esfuerzo por levantar la región estaría tocado por su destructiva herencia.

Y todavía – como el mundo sabe – África del sur ha vivido un dramático progreso durante los últimos doce meses. El fin del gobierno de minoría ha eliminado el último obstáculo que impedía a la región realizar su deseo de promover una mayor integración política y económica. Para celebrarlo, el *Secretariat of the Southern African Development Community (SADC)* inauguraba el nuevo año haciendo un llamamiento para la eliminación de los controles fronterizos en África del sur. Esto refleja una predisposición (de ánimo) diferente en las relaciones interestatales, pues nunca antes se había dado una propensión tan grande a la cooperación. Durante 1994, por ejemplo, la cooperación diplomática evitaba una crisis gubernamental en Lesotho y, dos meses más tarde, impedía cierto colapso de la supervisión electoral de la ONU en Mozambique<sup>2</sup>.

No obstante, los procesos de adaptación en la región son frágiles y las amenazas enormes. Por ejemplo, el espectro de los flujos migratorios no controlados a Sudáfrica desde diferentes puntos de la región, provoca una respuesta emocional<sup>3</sup>. Y puede que algunos lo utilizaran para debilitar el proceso de reconciliación nacional. Sólo unos días después de que el SADC pidiese el derrumbamiento de los muros de la región, el Ministerio de Interior de Sudáfrica anunciaba que entre junio y diciembre de 1994, habían sido repatriados doce mil inmigrantes ilegales<sup>4</sup>. Con la entrada del nuevo año, el *Sunday Times*, con una circulación masiva, informaba de que el “primer comando militar negro” del país estaba patrullando las fronteras de Sudáfrica y que sus esfuerzos habían salvado al gobierno de unidad nacional de la vergüenza de tener que conectar una valla eléctrica para mantener alejados a los inmigrantes<sup>5</sup>. La historia del desarrollo económico de África del sur ha sido la historia de las migraciones protagonizadas



por sus gentes. El éxito económico de Sudáfrica se debe, no en una dimensión pequeña, a las migraciones de trabajadores hacia sus tierras industriales. Esta tendencia hacia el desplazamiento se vio notablemente debilitada por la estrategia de “desestabilización” de Sudáfrica; especialmente en el caso de Mozambique, donde un número elevado de gente cruzó las fronteras del país para escapar de las atrocidades de la guerra civil. Últimamente, los migrantes han contribuido a socavar la viabilidad de los estados y de las fronteras en la región<sup>6</sup>. Esto se ha sumado a la miseria de la población de África del sur, así como a la lista de fuentes de inestabilidad.

La experiencia internacional demuestra que en el desarrollo de los movimientos migratorios transfronterizos, llega un momento en que emergen nuevas problemáticas; el tráfico de drogas y la expansión sin obstáculos de armas pequeñas, constituyen elementos centrales de una subcultura de “economía fronteriza” en África del sur. En la actualidad, parece no vislumbrarse el fin de esta dinámica, ni ningún síntoma que nos permita saber si cesarán sus repercusiones. Las implicaciones del terrible conflicto de Ruanda y la amenazadora incertidumbre en el vecino Zaire han traumatizado a la gente de Sudáfrica, como se denuncia en la prensa y allí donde se rechazan las explicaciones simplistas sobre los temas relacionados con las migraciones en la región<sup>7</sup>. En su doble versión de imán de atracción para los inmigrantes y de factor de desestabilización, el carácter geoestratégico de Sudáfrica en la región le ha otorgado un papel paradójico.

### ***Sudáfrica: país de esperanza y país hegemónico***

Los cálculos estratégicos en África del sur provenían de un conjunto convencional de elementos. El colonialismo y los nacionalistas empujaron hacia la independencia, dejando una situación en la que los estados se convertían en los primeros referentes en temas de seguridad, al mismo tiempo que era el poder militar el que creaba y sustentaba estas estructuras de poder. La distribución de poder en la región ha resultado ser muy desigual, con un único estado dominante: Sudáfrica. Sin embargo, su élite gobernante ya se sentía insegura.

No fue la falta de poder material la causa de la inseguridad de la minoría gobernante de Sudáfrica que constituía el *apartheid*. Además, para la minoría blanca la seguridad se había convertido en parte integrante de una compleja

narrativa de la Guerra Fría en la que su país figuraba como un “bastión de la civilización occidental” sitiado. Esta fue la mitología que moldeó la visión que, a principios de la década de los ochenta, situaría al poder militar sudafricano en el centro de las acciones políticas<sup>8</sup> y que permitiría, más recientemente, una estrategia de desestabilización. Pero la “seguridad nacional” que pretendían establecer no significaba nada para la mayoría de la población sudafricana, excluida de los procesos de toma de decisiones políticas. De hecho, era la *inseguridad* del Gobierno de Pretoria y su estado *apartheid* lo que, para esta mayoría, encarnaba la esperanza de una mayor seguridad; una seguridad que no resultaría del incremento de la fuerza militar estatal, sino de la voluntad de alcanzar una política democrática y no racial. Por lo tanto, la seguridad del *estado* sudafricano no era sinónimo de seguridad para toda su *población*.

Sudáfrica dominó la región siguiendo los parámetros convencionales. Como otros poderes hegemónicos de la región, Sudáfrica no tuvo que preocuparse de forma seria por el potencial militar de sus vecinos – débiles en comparación con el poder del régimen *apartheid* – pero su propia inseguridad interna afectó intensamente a los cálculos de seguridad regionales. Como consecuencia de la política de seguridad del estado *apartheid*, Sudáfrica tiene una merecida mala reputación como país vecino. La historia de la región es el resultado de promesas – muchas de ellas sudafricanas – rotas, y de empresas – una vez más, impulsadas por Sudáfrica – frustradas. El recuerdo de la firme y brutal hegemonía sudafricana en las relaciones regionales amenaza con persistir más allá del fin del *apartheid*<sup>9</sup>.

Las dinámicas de seguridad regional de África del sur no fueron las únicas durante el periodo de Guerra Fría, pero comprender sus implicaciones suele ser algo complicado para los estadistas. En este sentido, es instructivo para los generadores de opinión en la Sudáfrica actual, tomar en consideración la analogía entre las relaciones de su propio país con los que eran sus estados de primera línea, y la relación de Rusia con los países del antiguo Pacto de Varsovia. Cualquiera que sea el carácter de los gobiernos en Moscú/Pretoria, la confianza de sus vecinos en la seguridad regional exige la de Rusia/post-*apartheid*. Sudáfrica – el estado de la región con mayor potencial militar – construye esta confianza mediante la adopción de niveles de fuerza armada y doctrina militar, no valorados como intimidatorios. En este contexto, son de utilidad la teoría y la práctica de la

defensa no ofensiva y algunos en Sudáfrica no ignoran su potencial como elemento conformador de un sentido concreto de comunidad regional<sup>10</sup>.

La implementación de estas políticas será difícil en Sudáfrica en las circunstancias actuales. El gobierno de unidad nacional se enfrenta a visiones alternativas sobre el lugar que ocupa el país en el mundo y su papel en África del sur. El ANC ha emitido una política para la región que contempla a Sudáfrica más como un país triunfador en el desarrollo regional que como el excesivamente privilegiado receptor de sus frutos. Una Sudáfrica democrática debería adoptar un documento de política exterior<sup>11</sup> que renuncie explícitamente a toda ambición hegemónica. Sudáfrica debería resistir a toda presión que le inste a convertirse en “el poder regional” y, en su lugar, debería promover su participación como parte de un movimiento para crear una nueva forma de interacción económica en la región, basada en principios de interdependencia y beneficios mutuos. Esta propuesta política también contempla que Sudáfrica comparta sus recursos con la región. Sin embargo, algunos en el país se niegan a aceptar esta perspectiva, adoptando por el contrario, un enfoque de exclusión; siendo esta la razón de que la inmigración de otros africanos al país provoque esa profunda ansiedad entre amplios sectores de la población sudafricana. Estas diferencias reflejan toda una variedad de auto-imágenes de Sudáfrica y en algún caso, un completo fracaso en la consideración del alcance que la amenaza de Sudáfrica, con su tamaño y potencial, tiene sobre los países del norte.

El desarrollo de políticas de cooperación regional no ha sido más fácil, dado el grado de afianzamiento de las asunciones realistas entre la élite política tradicional. Otras voces alternativas no son tan bien acogidas institucionalmente. Todos los países de la región cuentan con centros académicos que responden, en términos generales, a los temas de seguridad regional e internacional. Sin embargo, hay desigualdades entre ellos y, es más, casi todos muestran una tendencia hacia una forma de entender la seguridad muy limitada (militar). La mayor concentración de recursos académicos está, como era previsible, en Sudáfrica. Hay dos instituciones que se dedican a cuestiones de seguridad regional. Una de ellas, el Instituto de Estudios Estratégicos de la Universidad de Pretoria, mantenía una estrecha relación con el régimen del apartheid y la otra, el Instituto para la Política de Defensa, cuya conferencia sobre la frontera de seguridad de África del sur fue mencionada en el párrafo de apertura de este artículo, está

integrado por antiguos funcionarios de las fuerzas estatales del apartheid. La exitosa influencia de este último instituto sobre los logros políticos alcanzados con la transición democrática sudafricana demuestra lo fácil que es, en términos de dinamismo para las agendas, permanecer completamente en manos de los enfoques tradicionales, así como lo rápido que aquellos con poder político confían en el canon de los axiomas realistas.

Estos axiomas han contribuido a fomentar entre algunos en Sudáfrica la decisión de vender armas, aunque este comercio genera miedos adicionales entre los vecinos del país. El tema de las armas es polémico en la medida en que incide en el núcleo del debate sobre el lugar a ocupar por Sudáfrica tanto a nivel regional como mundial. Los implicados en la lucha contra el apartheid tomaron parte de sus principales posicionamientos de algunos de los temas centrales de nuestro tiempo; la relación entre el tráfico de armas y los derechos humanos es uno de ellos. Involucrarse profundamente en las estructuras de apoyo de la ANC – y en cualquier otro lugar en la sociedad sudafricana – es algo que favorece el principio de desarme. En la 49ª Conferencia de la ANC, celebrada en Bloemfontem en diciembre de 1994, los delegados exigieron un análisis de la industria de armas de Sudáfrica. El deseo de desarme ocupa todavía una posición paralela al imperativo de generar empleo para un país en paro, así como de ayudar a desarrollar otros sectores de la economía sudafricana. Se dice cada vez más que la región es un importante mercado para la industria de armas sudafricana. Por lo tanto, las pequeñas áreas de crecimiento de la industria armamentística sudafricana, podrían estar generadas por la capacidad de exportación del país entre sus vecinos, incrementando la posibilidad de que sus habitantes se maten unos a otros<sup>12</sup>.

Expuestos a la pobreza, las presiones para una rápida reconstrucción interna del país y la necesidad de atraer capital extranjero, los nuevos líderes sudafricanos han abandonado la necesidad de explotar sus ventajas comparativas en un mundo altamente competitivo. Los años de sanciones y de amenazas a la seguridad a los que se creía enfrentado el *apartheid*, permitió el desarrollo de una eficiente industria armamentística. Ahora que el embargo comercial ha sido levantado, el gobierno sudafricano de unidad nacional parece tentado a implicarse en la venta de armas. El dilema de las armas todavía tiene que resolverse: ¿exporta Sudáfrica armas letales y emplea sus beneficios para financiar programas sociales, o adopta una política más explícitamente “moral” que quizá no genere tantas divisas, con

todo lo que ello implica para los propósitos de reconstrucción social?<sup>13</sup> Éste ha sido un mensaje habitual en el mundo de la Posguerra Fría, particularmente en Europa oriental, donde el dilema normalmente se ha resuelto a favor del crecimiento económico.

### ***Comunidad y seguridad***

Como Rusia en Europa del este, la ambigüedad sobre el futuro papel regional de Sudáfrica está alimentada por sospechas resultantes de su comportamiento en el pasado. ¿Puede un sentido de comunidad regional – la única garantía de una seguridad a largo plazo – desarrollarse en una región en la que ha habido demasiada animadversión y violencia? La respuesta a esta pregunta no puede hallarse en los axiomas del poder político de oficiales o en las líneas dominantes de los estudios estratégicos de algunos académicos. Responderla requiere una forma de aproximación diferente – lo que podría denominarse estudios de seguridad críticos – que conciba la seguridad de forma holística y contemple la seguridad regional en términos de extensión de la idea de comunidad.

Tanto la teoría como la práctica de la construcción-comunitaria son complejas. La cuestión es si la región de África del sur puede convertirse en una comunidad en algún sentido, particularmente en el sentido de “comunidad de seguridad” al que se refiere Karl Deutsch, en el que la paz es previsible entre un grupo de estados. Para Deutsch (en su pionero trabajo de hace casi cuarenta años<sup>14</sup>), una comunidad de seguridad está creada a partir de la compatibilidad mutua de valores, los fuertes lazos económicos, las expectativas sobre más transacciones y de naturaleza multifacética – sociales, políticas y culturales -, una creciente densidad de relaciones institucionalizadas, responsabilidad mutua y un comportamiento mutuamente previsible. La prueba decisiva para una comunidad de seguridad es si las unidades se ponen como objetivo unas a otras militarmente. El escenario histórico en África del sur no favorece este proceso pero, sin embargo, sigue habiendo espacios para la esperanza. Vale la pena recordar que el panorama europeo tras la Segunda Guerra Mundial era todavía más desolador y, sin embargo, fue en el que creció la comunidad europea occidental. ¿Podría emerger una comunidad regional al margen de las guerras de desestabilización en África del sur? Por supuesto, el tiempo es un antídoto necesario pero un encuentro positivo y sensible a estos nuevos enfoques podría jugar un papel importante como

catalizador. Existen indicadores esperanzadores que apuntan a que un proceso de regeneración puede estar en camino. En un gesto histórico y trascendente – tanto simbólico como práctico – el Presidente Nelson Mandela canceló la deuda que Namibia tenía pendiente con Sudáfrica<sup>15</sup>. No obstante, los gestos orientados a la reconciliación regional no contaron con un apoyo universal en Sudáfrica<sup>16</sup>.

Ambigüedades como estas sugieren por qué la conformación de una opinión pública no forma parte del potencial de la región para transformarse a sí misma en una comunidad de seguridad. La clave se encuentra en el desarrollo de una concepción de meta compartida entre los estados de la región. Para empezar, deben percibirse a sí mismos como víctimas comunes de riesgos estructurales y geográficos más que como tradicionales víctimas de agresión entre unos y otros. El desarrollo y la expansión de este propósito común exigen reforzar la influencia a lo largo de la región de los agentes con un enfoque comunitario. Si esto ocurriese, la concepción oficial de la seguridad en la región - históricamente, sólo agentes de inseguridad – tendrá que repensar sus postulados sobre el poder en el mundo de Posguerra Fría y, en particular, en África del sur tras el *apartheid*. Habrá que moverse más allá de los parámetros del realismo.

### ***Pérdida de paradigmas, ganancia de comprensión***

Las “estructuras” que rigen nuestras vidas son en última instancia teorías asentadas en el interior de nuestras cabezas. Los rasgos definitorios de la vida – democracia, vecindad, soberanía, capitalismo, apartheid, la convicción de la minoría blanca de afrontar un “ataque total” – tienen sus manifestaciones concretas pero son esencialmente ideas. Las teorías nos conforman al tiempo que nosotros conformamos las teorías. Tanto las teorías como sus manifestaciones concretas pueden modificarse, si bien no siempre con facilidad. Pensar en sentido contrario es ser un fatalista y rechazar la evidencia de la historia. Los acontecimientos en Sudáfrica en los últimos cinco años son un reproche a estos pesimistas que siempre descartan la posibilidad de un cambio progresivo.

Las “estructuras” en las que vivimos no son sólo el resultado de las teorías; los “hechos” son lo que las teorías hacen de ellos. La invitación a “contar las cosas tal cual son” parece sensata si se pretende ofrecer una apreciación “objetiva” de una situación, pero suele ser una forma cruda de realismo. Lo que el narrador

decide “ser” es el resultado final de un proceso de moldeado a través de una teoría concreta del mundo; lo cual, a su vez, dará lugar a determinadas prácticas. Tomar la aproximación del *apartheid* sudafricano a la hora de afrontar la seguridad regional, supone basarse en una comprensión limitada de los hechos y de las condiciones políticas en África del sur. Así, una lectura estrecha de miras sobre la historia del país, favoreció una “licencia estratégica” que permitió a la minoría gubernamental africana desestabilizar la región. Todo esto derivó del hecho de que generación tras generación, los jóvenes sudafricanos blancos fuesen educados bajo la teoría de que sus vecinos – y los sudafricanos negros – eran, en el mejor de los casos, inferiores a ellos y, en el peor, eran también objeto de manipulación por parte de los poderes externos<sup>17</sup>. Este etnocentrismo no es exclusivo de Sudáfrica; en todos los países de la región la enseñanza de la historia ha cumplido, casi siempre subconscientemente, toda una serie de funciones sociales y políticas. Los protagonistas del *statu quo* siempre privilegian los “hechos” convenientes y los valores de “sentido común”.

Estas cuestiones esclarecen por qué en África del sur – al igual que en otros lugares – tenemos que ser muy prudentes a la hora de intentar definir el “mundo real”. ¿Qué “mundo real” pretendemos convertir en objeto de discusión? ¿Por qué a unos hechos se les da más valor que a otros? ¿Quién controla o moldea los “hechos” dominantes? ¿Quién y qué está haciendo el trabajo político y teórico para sacar a la superficie unos hechos y no otros? En síntesis, ¿qué queremos – qué *deberíamos* – decir cuando hablamos sobre la “seguridad en África del sur”? Y, ¿cuáles son las posibilidades de desarrollar una visión compartida de “mundo real” entre los principales actores de la región?

Si África del sur optara por desarrollar una región interdependiente más que clausewitziana, una región en la que la seguridad sea el resultado de la cooperación más que del incremento de armas, la política necesitaría de un giro hacia las historias de consenso, no hacia las historias nacionalizadas. Afortunadamente, la necesidad de este cambio ha sido en parte reconocida en la nueva África del sur. Poco a poco, está empezando a cobrar importancia la idea de enseñar la historia que subraya la importancia de la cooperación regional<sup>18</sup>. El desafío es conseguir que la gente normal reconozca que comprender su pasado compartido – inclusive los momentos de destrucción – es, en parte, garantía de un futuro compartido. Este enfoque ha ofrecido mucho en otros lugares, como el contraste en el mundo post-

1945 entre Alemania y Francia, por un lado, y Grecia y Turquía, por el otro. En el primer caso hubo un intento de hacer frente a la historia, de reforzar la interacción social de las escuelas de los dos países, así como de comprender y valorar la historia del otro. En el otro caso, hubo una interacción social muy limitada, y la historia era y es aprendida a través de la entonación de canciones patrióticas<sup>19</sup>. Grecia y Turquía todavía mantienen una relación complicada, mientras que la guerra entre Alemania y Francia es hoy impensable.

La Comunidad Europea podría no haberse desarrollado si el pueblo alemán no hubiese aceptado los hechos del nazismo, y si las grandes democracias del periodo de entreguerras no hubiesen sido conscientes de su grado de contribución a los fracasos de esos años. El hecho de enfrentarse al pasado tiene un papel importante que jugar en África del sur y puede que se haya abierto una nueva ventana que permita que así ocurra de una forma creativa. La creación de una Comisión de la Verdad en Sudáfrica – un canal para entrar en el proceso de analizar los crímenes del pasado *apartheid* del país – como un mecanismo de reconciliación nacional<sup>20</sup>, puede tener efectos relevantes en la región. Puesto que los hilos de la historia de Sudáfrica están muy densamente entrelazados, la búsqueda de la “verdad” no puede terminar en las fronteras del país. Sin lugar a duda, esta búsqueda de la “verdad” puede ser profundamente incómoda para individuos y grupos más allá de las fronteras sudafricanas, como lo puede ser para los que habitan en su interior; por ejemplo, en Angola, el *apartheid* sudafricano fue firmemente apoyado por la facción de UNITA. La “verdad” no emergerá a la superficie fácilmente. La investigación de Sudáfrica quizá podría privilegiar una determinada interpretación de los hechos: la que tuvo lugar en la región en la década de 1980. No obstante, el posible descubrimiento de un pasado común hará posible que los africanos del sur hablen de forma más constructiva sobre un futuro común. Por lo tanto, el delicado proceso de curación dentro de Sudáfrica puede haber abierto oportunidades para que el resto de la población de África del sur comprenda su pasado destructivo<sup>21</sup>. Estos momentos en la historia son raros y queda por ver si esta oportunidad podrá ser contemplada. Compartir una visión sobre “el mundo real” no basta para garantizar la seguridad regional y la cooperación pero, probablemente, sea necesaria – como lo es, con un alcance todavía mayor, una visión compartida del concepto de seguridad.



Hasta finales de la Guerra Fría, *los principales analistas* de las Relaciones Internacionales no solían responder a la cuestión de “qué es la seguridad”. La atención estaba focalizada – es más, fijada – sobre los estados y la estabilidad militar. La seguridad, en otras palabras, era prácticamente sinónimo de “defensa”. Hay algunos académicos y generadores de opinión tanto en Estados Unidos como en África del sur, a los que les gustaría mantener esta asociación<sup>22</sup>. Otros son partidarios de una ampliación del concepto de seguridad – horizontal y verticalmente. Nosotros compartimos esta última posición.

Ampliar el concepto de seguridad horizontalmente significa abrir la agenda. Barry Buzan ha hecho de esta agenda una categoría, caracterizada por cinco “sectores”: política, economía, sociedad, medio ambiente, así como lo militar<sup>23</sup>. Ampliar la seguridad en este sentido no es solamente un ejercicio intelectual, implica también un cambio de perspectiva política: de una asentada en el *statu quo* a una perspectiva que concibe la seguridad como un elemento esencial de las transformaciones de nuestros tiempos. Lo cual también implica, quizá sin darse cuenta de ello, que la seguridad humana es en último término más importante que la seguridad estatal. Como resultado, esta nueva perspectiva ayuda a sacar al estado de su papel como referente primario; el estado se convierte así en el medio y no en el fin de la seguridad. Obviamente, este enfoque está en directa oposición con el tradicional pensamiento occidental sobre seguridad<sup>24</sup>.

Una agenda sobre seguridad más amplia es especialmente pertinente en África del sur. Los estados de la región no conforman esas entidades de libro tan queridas por la ciencia política. En términos generales, son entidades más jurídicas que sociales<sup>25</sup>. Aún más, no se han erigido como guardianas fiables de los intereses de toda su población. Como hemos visto, durante el *apartheid* en Sudáfrica la seguridad del estado se oponía a la seguridad humana; la “seguridad nacional” fue una contraseña para la seguridad del régimen y de su élite social. Si bien el colonialismo y el estado *apartheid* ofrecen los mejores ejemplos – casi la quintaesencia – de una visión restringida de la seguridad, los estados africanos postcoloniales tampoco han sido amigos de los intereses de seguridad de sus pueblos.

Las élites rentistas y las burocracias depredadoras han minado sistemáticamente la riqueza de estos países. Es preocupante apuntar, además, la

tenacidad con la que, en periodos de aparente cambio, se mantienen los patrones de dominación y de dependencia. Por ejemplo, los pasos hacia la reforma democrática y económica no les ha abocado necesariamente a cambiar los patrones de comportamiento existentes. En algunos países de África del sur – Zambia es un buen ejemplo<sup>26</sup> – la introducción de la democracia multipartidista y de las políticas de ajuste estructural sólo han llevado a cambiar de lugar a las élites existentes. El sistema económico internacional no ha propiciado la creación de sociedades prósperas y seguras en el África subsahariana. Sólo ha conseguido exacerbar las políticas de desesperación del África postcolonial<sup>27</sup>. Tales experiencias no generan, en cualquier lugar del continente, excesivo optimismo sobre la idea de que el fin del apartheid y los cambios que actualmente afronta África del sur, promoverán una comprensión más amplia de la seguridad entre las élites políticas y sociales; asegurando que demanden vigilancia por parte de la sociedad civil, así como la determinación de responder a preguntas incómodas.

La ampliación vertical del concepto de seguridad implica concebirla como un problema a diferentes niveles de análisis. Aquí, Barry Buzan ha guiado una vez más el camino, elaborado sobre la clásica concepción de las causas de la guerra de Kenneth Waltz<sup>28</sup>. Si la seguridad se concibe en términos de bienestar humano, entonces es necesario considerar no sólo aquellas amenazas que son relevantes a nivel del estado. Mientras la seguridad estatal ha hecho alusión, casi en términos exclusivos, a las cuestiones militares, la seguridad humana en todas sus dimensiones plantea un conjunto de cuestiones más amplio. Los derechos humanos son un ejemplo a nivel del individuo, mientras que la seguridad global plantea cuestiones que afectan, por ejemplo, al medio ambiente. Las patologías resultantes de las concepciones tradicionalistas se observan a lo largo de toda África del sur. Como consecuencia del colonialismo y del *apartheid*, la gente de la región, especialmente las mujeres y los niños, han sufrido enormes privaciones. El último Informe sobre Desarrollo Humano da fe de ello pero también este Informe, quizá con mayor impacto sobre el futuro, ofrece nuevas formas, interesantes e innovadoras, de comprender y solucionar los dilemas planteados<sup>29</sup>.

Por lo tanto, responder a la aparentemente sencilla pregunta de “qué es la seguridad” requiere de un conjunto de decisiones sobre qué se toma por interpretaciones amplias por oposición a las restringidas, así como sobre qué cuestiones políticas corresponden al *statu quo* en oposición a aquellas que

corresponderían al cambio. Sin embargo, no podemos tomar estas decisiones sin asociar la idea de seguridad a alguna entidad. Tradicionalmente, los estados han sido el referente de primer orden porque han sido conceptualizados, desde la teoría política ortodoxa, como los garantes de la seguridad de sus habitantes frente a las amenazas internas y externas. Pero como ya hemos sugerido, los estados no son las únicas entidades; hay otras alternativas que albergan en su interior a seres humanos como la nación, la etnia, los grupos de parentesco y, potencialmente, la comunidad global de la humanidad como un todo. Es necesario tomar en consideración alternativas por el terrible vacío que a menudo existe entre la complaciente teoría política y la vida real de la gente en escenarios concretos. La historia de África del sur muestra este problema con una claridad evidente. Como hemos demostrado, la seguridad para el gobierno de minoría de Sudáfrica estaba ligada a una mitología que retrata el estado como un bastión de la civilización occidental amenazado y asediado. La seguridad de este estado significaba, *ipso facto*, la inseguridad para la mayoría de su propia población, así como para sus vecinos. Por lo tanto, parece que uno de los problemas principales surge al vincular el concepto de "seguridad" exclusivamente con términos asociados al estado como "seguridad nacional" e "interés nacional" que sólo esconden los beneficios relativos a intereses sectoriales. En una cuestión de prioridades, conseguir que los tiempos cambien exigirá de especialistas en seguridad que sepan aproximarse a la cuestión. ¿A qué intereses responde la política de seguridad?

### ***¿Quién estará seguro?***

Aunque en África del sur el enfoque tradicionalista sigue teniendo una importante influencia en el tratamiento de las cuestiones de seguridad, parece haberse producido algún cambio ante la necesidad de formular una respuesta a la pregunta de "quién estará seguro", como consecuencia del fin de la Guerra Fría y del *apartheid*. En Sudáfrica se reconoce cada vez más la importancia de un enfoque de seguridad "abajo-arriba" para asegurar el éxito de la reconciliación nacional. Ha habido en toda la región un reconocimiento sobre el deseo de emplear una perspectiva regional como referente de primer orden. Los tres grupos regionales establecidos – particularmente la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC, por sus siglas en inglés) – han estado investigando para hallar vías mediante las cuales implicar a la población de la región; la promesa de fomentar la seguridad individual ha desempeñado un papel influyente en este llamamiento<sup>30</sup>. Aquí la

teoría y la práctica entran en conflicto, ya que los miembros de la SADC son estados y, por lo tanto, la organización encuentra límites en su grado de implicación en los asuntos internos de sus miembros. La tensión, mencionada anteriormente, entre la SADC y Sudáfrica respecto a la apertura de las fronteras de la región, es un excelente ejemplo sobre estas limitaciones. Aquí, una forma de avanzar puede ser reconociendo los derechos de los individuos; si bien, el hecho de desear un fin no necesariamente deriva en la disponibilidad de los medios para alcanzarlo. En este aspecto, la debilidad general de la sociedad civil en África del sur es un importante constreñimiento para dotar a los derechos de los individuos del alcance político que poseen.

Lo que todo esto demuestra es que identificar el referente(s) de seguridad primario en África del sur no es una "acción desprovista de valores"\*, una tarea objetiva consistente en intentar "describir el mundo tal cual es" – como de forma falsa ha sido identificado por la tradicional teoría realista. Lo que está implicado en el cambio de referente es un acto profundamente político. Cualquier decisión que se tome tiene enormes implicaciones para la teoría y la práctica de la seguridad regional; no menos en términos de identificación de amenazas. Esto saca a la luz otro problema. Cuanto más ambicioso sea el concepto de seguridad, mayor será la ampliación de la agenda. Los defensores de los estudios estratégicos ortodoxos se apresuran a centrar la atención en este "exceso de amenazas". Lo limitado de sus preocupaciones ofrece como resultado una agenda aparentemente más manejable, con el efecto de que sus argumentos parecen a menudo muy ajustados. Pero el precio del rigor académico es la distorsión de la realidad. Las dificultades inherentes a la ampliación de la agenda de seguridad no debería ser una excusa para volver a las marchitas concepciones del realismo. En primer lugar, obviamente ninguna "política de seguridad" puede hacer desaparecer todas las amenazas a la vida. La política de seguridad debería, por el contrario, convertirse en un intento equilibrado de crear un contexto estructural que resultase menos amenazante para las luchas de supervivencia diarias. En segundo lugar, situar las amenazas en un orden de prioridad es un problema que tiene que ser resuelto desde el proceso político. No puede ser resuelto mediante la discusión teórica; ésta última sólo puede clarificar cuestiones tales como los referentes y los principios. En tercer lugar, como trágicamente demuestra la historia de África del sur, la perpetuación de la tradicionalmente restringida agenda dejará las cuestiones estatales de seguridad en manos de los tradicionales militares y de otros especialistas en "seguridad". Como

se ha sugerido antes, estos intereses realistas no sólo preferirían mantener la agenda restringida, sino también oculta a la mirada pública.

Hay más. Si nos tomamos en serio los derechos humanos, el desarrollo económico, las mujeres y otros – cada uno de los problemas de seguridad prioritarios para cada persona – deberíamos simplemente aceptar una agenda ampliada. Es más, deberíamos preguntar por qué algunos podrían querer mantener temas como los derechos humanos o los problemas medioambientales fuera de la agenda de seguridad. En Sudáfrica y África del sur, los términos del debate deberían invertirse: antes de que los partidarios del cambio sean interrogados para justificar su proyecto de reforma, los defensores del *statu quo* deberían ofrecer argumentos para justificar su aversión al cambio.

La mayoría de la gente en África del sur ha vivido en una situación de extrema inseguridad en las últimas décadas, y muchos de ellos todavía viven en ella. Sin embargo, ahora que ha cesado la inestabilidad crónica resultante del *apartheid*, las amenazas a las que se enfrenta la mayoría de la gente no derivan de la violencia directa del estado sancionador. Consideremos la inseguridad, por ejemplo, en una región con una alta tendencia a la sequía consecuencia de la vinculación esencial entre el agua y la comida. Hasta hace poco, cuestiones como ésta no estaban en la agenda de seguridad. Sin embargo, la sequía y la casi hambruna de 1992 hicieron que las autoridades de la región estuviesen cerca de comprender que sin una adecuada planificación, el aprovisionamiento de las necesidades básicas en África del sur es problemático. La SADC era consciente del tema pero Sudáfrica – un estado altamente armado y el más consciente en términos de defensa de la región – no estaba preparada para ello. La experiencia de 1992 enseñaría a Botswana – el otro país rico de la región – la importancia del nexo entre la pobreza urbana y la sequía. Como este artículo está escrito en las primeras semanas de 1995, la amenaza de sequía es mucho más importante que la amenaza de la violencia militar interestatal. Sin embargo, el hecho de lograr la seguridad alimentaria en África del sur continúa siendo una cuestión postergada. Si bien las economías de la región se están abriendo, el mercado interregional sigue siendo pequeño. Al mismo tiempo, la actividad agrícola ha sido pobre frente al crecimiento poblacional y la búsqueda de la seguridad alimenticia a largo plazo ha tenido que ser compensada por el incremento de las importaciones de cereales y las provisiones de ayuda alimentaria. Cuando la escasez de alimentos y de agua

coincide con las migraciones en masa y con la fractura de la sociedad – testigo de la agonía de un país en la zona lindante de la región fue Ruanda en 1994 – la consecuencia puede ser la expansión del cólera. Esta amenaza es la más virulenta de todas por la ignorancia generalizada sobre el brote y transmisión de ésta y de otras enfermedades. En éste, como en otros ejemplos – pobreza, drogas, violencia, desempleo, crimen, tensiones étnicas, corrupción, problemas de derechos humanos, guerra civil, violencia entre facciones, la abundancia de armas pequeñas, estándares de educación limitados, migraciones, conflictos de clase, hogares pobres, inversión a la baja y la amenaza de frustrar las expectativas de la gente en la propia Sudáfrica – es evidente que las mayores amenazas a la seguridad en la región son de naturaleza diversa y están íntimamente interconectadas.

Los analistas de seguridad ortodoxos pueden seguir mostrándose escépticos ante este enfoque más amplio que se defiende, pero su opinión vacilante puede verse cuestionada mediante una simple verdad histórica. La tradición de pensamiento ortodoxo sobre seguridad – centrando la atención una y otra vez sobre las élites del estado, el poder militar y la preservación del *statu quo* – sólo llevó a la brutalidad y al desorden regional. Se perseguían tanto el poder como el orden pero el primero se perdió en última instancia, y con ello la situación de desorden se generalizó. En lugar de la interpretación realista, la emancipación es una garantía añadida para alcanzar la seguridad, en la medida en que la emancipación focaliza la atención sobre la gente, la justicia y el cambio<sup>31</sup>. La emancipación ha sido una poderosa fuerza conductora a lo largo del siglo XX y no hay ninguna señal que demuestre que su fuerza esté disminuyendo. El acontecimiento más espectacular en la historia de África del sur, el fin del *apartheid*, fue producto del trabajo de una mayoría oprimida de sudafricanos junto a la opinión pública internacional que progresivamente clamaba por la emancipación universal del racismo. Una seguridad duradera llega a través de la emancipación.

Los procesos de emancipación pueden adquirir varias formas así como operar a diferentes niveles. En el escenario de África del sur durante este último año, estos procesos han funcionado en unos casos y en otros no. El nivel regional está todavía dominado por los estados pero el enfoque ha cambiado radicalmente desde la era del *apartheid*, cuando la confrontación violenta estaba al orden del día. En los últimos tiempos han empezado a cobrar importancia los pactos de no

agresión y las medidas para la construcción de un entorno de confianza. Responder a los desafíos mirando más allá de los confines del estado como una forma de alcanzar la seguridad regional, es algo que se encuentra sólo en un estado embrionario. Sin embargo, allí donde las voces de la región han actuado conjuntamente al margen del estado, han surgido innovadoras formas de solidaridad regional. El mayor ejemplo de ello es el borrador de la Carta Social de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores en África del sur que contiene objetivos diversos, entre ellos los trabajadores migrantes<sup>32</sup>. Las reuniones académicas también han impulsado ideas innovadoras enfocadas a promover la seguridad regional y el desarrollo. Las últimas sugerencias incluyen la adopción de una Carta de la Ciudadanía para Sudáfrica y el llamamiento al respeto individual en la región a una especie de embajador itinerante encargado de disminuir las tensiones y de ayudar en la construcción de un entorno de confianza<sup>33</sup>. Todas estas ideas comparten el reconocimiento de que la identificación de unos intereses comunes a lo largo de África del sur, la construcción de identidades comunes y la expansión de obligaciones políticas y morales, son los únicos patrones de dependencia para lograr la seguridad regional a largo plazo. El camino hacia la emancipación en África del sur pasa por la comunidad, como en cualquier otro sitio.

La historia más reciente de Sudáfrica demuestra, sobre todo, que si el *statu quo* no puede proveer justicia, no será capaz de proveer orden y seguridad a largo plazo. Este tema introduce directamente la importante discusión planteada por Buzan sobre la correlación entre la seguridad internacional y los estados “fuertes” – fuertes en términos de cohesión política, social y económica, y no necesariamente poderosos en términos de poderío militares<sup>34</sup>. Por supuesto, la lógica del argumento del “estado fuerte” puede resultar incómoda cuando uno de sus posibles corolarios es la “limpieza étnica”. Esta lógica sería desastrosa en una región multiétnica como África del sur. El racismo y las lógicas ultranacionalistas en estas circunstancias sólo pueden romperse mediante el intento de crear sociedades multiétnicas y multilingüísticas socialmente cohesionadas. En varios escenarios del mundo moderno no hay muchas alternativas pero se pueden crear estados “fuertes” desde patrones étnicos complejos. Es más, puede que estos estados capaces de organizar con éxito la diversidad sean más capaces de adaptarse a las demandas de la interdependencia global que aquellos que miran al siglo XXI con los patrones de identidad nacional decimonónicos. El Presidente de Sudáfrica, Nelson Mandela, ha hablado reiteradamente de la importancia de crear un mundo seguro

para la "diversidad"<sup>35</sup>, filosofía que ha sido central para la exitosa transición de su país. A pesar de sus poco prometedores logros históricos, Sudáfrica parece haber sido capaz de conseguir este tipo de transición con más facilidad que la esperada por cualquiera en el multirracial Zimbabwe, o en la independiente Namibia; Sudáfrica muestra ahora una actitud tolerante ante las cuestiones raciales en una zona del mundo donde – durante siglos – la raza fue el factor político con mayor fuerza de determinación.

¿Pueden estos éxitos consolidarse en otras dimensiones a nivel regional? Curiosamente, de forma silenciosa, África del sur se ha embarcado en una serie de debates sobre su geografía política. Como es comprensible, el fin del apartheid ha despertado esta necesidad pero estos debates han estado siempre implícitos en la configuración de la región. La independencia de Namibia despertó inmediatamente la preocupación sobre el futuro del enclave conocido como *Walvis Bay*; el cual, a fuerza de sutilezas coloniales fue originalmente parte de *Cape Colony* y posteriormente parte de Sudáfrica por el principio de sucesión<sup>36</sup>. Durante la ocupación sudafricana de Namibia, *Walvis Bay* fue en gran medida empleado con fines estratégicos militares. Sin embargo, este enfoque estratégico quedó desgastado una vez quedó claro que Namibia no suponía ninguna amenaza real para Sudáfrica. Además, el proceso de negociación en curso en Sudáfrica hizo que careciese de sentido dar continuidad a la anomalía geográfica que *Walvis Bay* representaba. A principios de 1994, Namibia quedó finalmente consolidada como una unidad independiente cuando *Walvis Bay* se convirtió en parte del país. Esto ha sentado precedente y los estados alrededor de Sudáfrica han iniciado varias demandas sobre el suelo sudafricano. Lesotho reclama parte de la provincia de *Free State* y Swazilandia áreas del *Eastern Transvaal*.

Estas reclamaciones han surgido paralelamente a un debate sobre el futuro de los varios países individuales en la región. En este sentido, las preocupaciones se centran en el país sin salida al mar, Lesotho. Dada su situación – está completamente rodeado por Sudáfrica – y su dependencia económica, algunos sólo consideran al país como una "reserva laboral" para Sudáfrica. Las perspectivas para sus ciudadanos parecían desalentadoras incluso antes de la serie de crisis políticas de principios de 1994. Las amenazas a la independencia del país habían trazado el cerco militar sobre el proceso político y en 1986 un gobierno autoritario fue derrocado por los militares. Todo esto exacerbó una serie de conflictos silenciosos



en la sociedad de Lesotho sobre la distribución de los recursos y la falta de potencial alguno para la producción doméstica. La capacidad de Lesotho para mantener su independencia fue, por lo tanto, debilitada mucho antes del giro hacia la democracia que tuvo lugar a mediados de 1993. A medida que esto ocurría, una serie de desarrollos regionales minaron todavía más los propósitos del país. En respuesta, los vecinos de Lesotho – Sudáfrica, Zimbabwe y Botswana – prometieron implicarse en la resolución de las continuas disputas domésticas del país. Esto también contribuyó a debilitar la soberanía de Lesotho, poniendo en cuestión su viabilidad como estado<sup>37</sup>. Esto sugiere que el surgimiento de la nueva Sudáfrica es la fuente de inestabilidad más importante para Lesotho. Éste comparte este problema con Swazilandia, donde un sistema monárquico relativamente estable está afrontado, como consecuencia de los cambios en Sudáfrica, presiones para democratizarse.

Por lo tanto, miremos al interior de los países o entre ellos, podemos contemplar un escenario de inseguridad sobre el futuro. A pesar de todo, se da la paradoja de Sudáfrica, con un poder y una política regional de esperanza y hegemonía. Dirige la región y mantiene las claves para la resolución – o no – de muchos de los problemas importantes. En estas circunstancias, ¿quién o qué proporcionará la dirección y contexto a favor de la esperanza?

### ***Sociedad civil e instituciones regionales***

Como hemos señalado, África del sur permanece atrapada en una coyuntura histórica entre dos concepciones diferentes sobre sus problemas de seguridad futuros. Una de ellas está basada en los tradicionales presupuestos de carácter estatista y militar. Si éstos triunfan, ofrecerán la versión pesimista del pasado de la región, lo cual polarizará a la rica Sudáfrica del conjunto de pobres, empobrecidos y descontentos vecinos para los que el país – con su riqueza y sus armas – no parece presagiar nada bueno (pero también atractivo para los migrantes, con todo lo que esto implica). La otra versión de futuro se asienta sobre el positivo proceso de cambio que ha tenido lugar en los últimos años. Enfrentándose a su pasado, la población de África del sur puede deshacerse de su herencia de amargos conflictos y, contemplando la seguridad con una mirada regenerada, pueden participar en la compleja tarea de construir una comunidad regional al margen de un conjunto de estados generalmente acuciados por problemas y empobrecidos.

Si la seguridad, la comunidad y la emancipación han de avanzar en África del sur, será necesario fortalecer a la sociedad civil en cada país. Hasta ahora, los gobiernos han dominado, casi siempre, la agenda de seguridad; en la medida en que los gobiernos controlan habitualmente los niveles de poder físico, la seguridad ha sido tradicionalmente definida siguiendo exclusivamente la moda militar. Este artículo desafía esta perspectiva. No contempla a los gobiernos de África del sur como los únicos agentes de seguridad, sino más bien, muy a menudo, como agentes de inseguridad. Hay otros agentes potencialmente presentes, en particular las vigorosas sociedades civiles, sin las cuales no puede haber sociedades nacionales o multinacionales consistentes; y sin sociedades fuertes, no puede darse una comunidad regional de seguridad. Por ejemplo, el crecimiento de la sociedad civil en Europa del este fue una condición necesaria, si bien no suficiente, para el desarrollo de una región poscomunista, libre del control soviético y con esperanza de evolucionar hacia sociedades pacíficas y efectivas. El ímpetu para conseguirlo lo puso el régimen de la CSCE, ahora OSCE. Ha habido propuestas dirigidas a implantar un régimen tipo-OSCE en África del sur<sup>38</sup>. Tras ser lanzadas por los académicos<sup>39</sup>, algunos políticos en la región han prestado su apoyo a esta idea<sup>40</sup>, pero son varios los obstáculos cruzados en el camino para su implementación. Éste fue también el caso con la CSCE en Europa durante la Guerra Fría.

Quiénes se comprometan en la promoción de la sociedad civil en África del sur desarrollando asociaciones civiles y fomentando relaciones transnacionales, necesitarán ser alentados a varios niveles y con gran urgencia. Qué se puede hacer para fomentar y aunar a aquellos que no tienen un canal de comunicación directa a nivel regional intergubernamental (tales como los cuerpos nacionales, los representantes de etnias, los cuerpos profesionales, los intereses para la protección del medio ambiente y las mujeres). Los primeros pasos en la búsqueda de una conciencia nacional, los ha dado la llamada realizada por el portavoz del parlamento de Namibia, para que los estados miembros de la SADC formen un parlamento regional<sup>41</sup>. Cuando la formación de una sociedad civil regional consiga mayor impulso, le seguirá una mayor capacidad de interrelación entre la población de África del sur al margen de las actividades de sus gobiernos. Uno de los elementos casi olvidados en este proceso es que muchos sudafricanos exiliados durante los años del apartheid, hicieron sus hogares en la región. Sus experiencias deben alentar una mayor tendencia a los vínculos personales y al sentimiento de

conciencia comunitaria. Puede trazarse una analogía con el compromiso adquirido por la comunidad europea, la cual creció entre soldados que luchaban en Europa durante la Segunda Guerra Mundial.

Al pensar en la sociedad civil como un agente de seguridad en África del sur, surge la mujer con un papel fundamental. Esta cuestión ha sido pasada por alto por la cultura machista de los estudios estratégicos tradicionales. No habrá un cambio duradero en la seguridad de África del sur a menos que el importante papel de la mujer sea realmente incorporado a la agenda<sup>42</sup>. Esto significa reconocerles completamente la oportunidad de adquirir capacidades económicas, sociales y políticas para avanzar y defender sus intereses. La educación es, obviamente, un primer escalón necesario. La educación de las chicas no es sólo un fin deseable en sí mismo; es también un pilar necesario para una política de seguridad que sitúa como objetivos reducir el crecimiento poblacional, combatir las dificultades económicas y sociales que derivan de la enfermedad y superar los problemas resultantes de un desarrollo económico inadecuado. Sin la emancipación de la mujer, no habrá seguridad regional en África del sur.

Pero promover la existencia de una sociedad civil regional no será fácil. Por el momento, en la región no existe tradición de "política exterior desde abajo". Es necesario superar otros obstáculos como el legado del pasado colonial de la región y del *apartheid*, la desigual articulación de la sociedad civil en los distintos países de la región, el bajo nivel de ingresos, la debilidad de las comunicaciones a través de la región. Por el momento, la responsabilidad está en manos de un conjunto relativamente pequeño de individuos y en grupos reducidos. Sin embargo, la historia demuestra que esto siempre ocurre con las ideas nuevas, en todas partes.

¿Pueden *los otros* ayudar a desarrollar un sentido de comunidad regional en África del sur? En el pasado de la región, esto no ocurrió. Después de casi cuatro décadas de independencia política en la región, todavía los extranjeros suscitan una gran sospecha, algunas veces completamente merecida. ¿Dónde queda hoy mejor personificada la desconfianza hacia los gobiernos extranjeros que en la figura de Margaret Thatcher, quien, como Primera Ministra de Gran Bretaña, se opuso a las sanciones exhaustivas contra el *apartheid* en Sudáfrica, en lugar de impulsar la inversión como un motor de cambio, e incluso después de la toma de posesión de Nelson Mandela – por el contrario – advirtió a las empresas occidentales *contra* la

inversión en Sudáfrica?<sup>43</sup> En ambos casos, la persecución de beneficios y la oposición a los intereses de la mayoría de la población fueron elementos centrales de su mandato. Cuando personas de esta altura se comportan de esta forma, no es sorprendente que la sospecha hacia el Norte siga reinando. En consecuencia, extranjeros más agradables que Margaret Thatcher se encuentran en una posición difícil; son criticados tanto si intentan implicarse como si no. Pero hay cosas que los extranjeros pueden hacer para ayudar en el proceso de paz – financiar el reasentamiento de los soldados desmovilizados o prestar asistencia ante la creciente crisis de refugiados en la región. El éxito de la propia transición en Sudáfrica, la cual se produjo sin la implicación directa de *los otros*, ha otorgado cierta confianza al esfuerzo local. La desastrosa intervención francesa en Ruanda ha demostrado también lo dañina que la intervención exterior en África puede llegar a ser si tiene lugar con agendas cruzadas. Como ocurre en otras partes del mundo en desarrollo, el tema de la intervención extranjera genera una respuesta ambivalente. Por un aparte, la prosperidad económica – un ingrediente necesario en la matriz de seguridad – depende de la habilidad para implicar a los extranjeros en las regiones que están sujetas a la divisa extranjera; por la otra parte, los extranjeros pueden hacer mucho daño al proyecto regional. Si están llamados a jugar algún rol, deben aprender a no imponer sus propias reglas o a impulsar sus propias ambiciones; deben ayudar a la región a ayudarse a sí misma.

Por supuesto, la construcción de sólidas instituciones regionales es lo que proporcionará a la sociedad civil un contexto en el que aprender y desarrollar un conocimiento diferente sobre la seguridad. El fin del *apartheid* ha tenido como resultado un cambio radical pero no ha dado lugar a una *tabula rasa*. El pasado reciente de la región ha dificultado la búsqueda de un marco institucional apropiado para la seguridad. Con el fin de contener la hegemonía asertiva de Sudáfrica, los estados de la región se implicaron en un proceso de construcción comunitaria que fue impulsado no tanto por la seguridad en un sentido militar, sino por la necesidad de asegurar su viabilidad económica. Se formaron dos grupos económicos separados – la Conferencia de Coordinación para el Desarrollo de África del Sur (SADCC<sup>44</sup>) y el Tratado Comercial Preferencial de África Oriental y Austral (PTA<sup>45</sup>)<sup>46</sup>. Éstos pasaron a formar parte de un compromiso económico ya existente – la Unión Aduanera de África del Sur (SACU<sup>47</sup>) – que data de los tiempos coloniales y vinculaba a Sudáfrica con sus vecinos más cercanos. En el presente, todos los esfuerzos están concentrados en desarrollar una única institución bajo la cual las

preocupaciones económicas y sobre seguridad puedan trazarse conjuntamente. No hay muchas opiniones optimistas que confíen en que funcione. A mediados de 1994, hubo signos de colisión entre los diferentes cuerpos institucionales existentes y la política de seguridad. Éste fue particularmente el caso de la SADC con los estados de primera línea<sup>48</sup>. En este punto, Europa debería ofrecer una vez más un modelo útil para demostrar que la estabilidad de Occidente es producto de un complejo proceso de institucionalización, en contraposición a un único régimen de seguridad. Todos, la UE, la OTAN, la UEO, la OSCE y el Tribunal Europeo jugaron su papel. Sería difícil, incluso viéndolo *a posteriori*, crear una única estructura de régimen capaz de cubrir efectivamente el abanico de funciones desempeñadas por la combinación de estas organizaciones. El mismo caso parece presentarse, por analogía, respecto al futuro de África.

La búsqueda de un foro apropiado para un diálogo de seguridad interregional fue algo evidente en la firma del finalmente desastroso pacto de no agresión entre Sudáfrica y Mozambique, conocido como el Acuerdo de Nkomati<sup>49</sup>; hecho que pilló a los demás gobiernos de la región por sorpresa. Uno de los resultados fue el comienzo de las regulares conferencias de Arusha sobre paz y seguridad, cuyas primeras reuniones se dedicaron a comprender y hacer frente a la agresión regional del *apartheid*. Desde 1990 estas conferencias han proporcionado a los académicos, estadistas y a cada vez más miembros de la sociedad civil de África del sur un espacio donde compartir perspectivas sobre la seguridad regional. Este tipo de diálogo es crucial si los esfuerzos para desarrollar una perspectiva regional a nivel estatal pretenden evitar algunos de los problemas hoy evidentes en Europa occidental, donde el proceso de construcción comunitaria está amenazado por el vacío que se ha abierto entre las clases políticas e importantes sectores de las sociedades nacionales.

### ***Por lo tanto, ¿qué?***

La transición democrática en Sudáfrica desconcertó a los conservadores del mundo político. Como ocurrió con el fin de la Guerra Fría, el análisis realista fue incapaz de anticipar que el *apartheid* vería su fin con la sublevación de la población sudafricana ante el gran desafío del siglo XXI – que quienes se sienten diferentes puedan tener la esperanza de vivir juntos en paz. El éxito de Sudáfrica debería inspirar a toda la región e incluso más allá de ella. Tony O'Reilly, el conocido empresario

internacional, afirmó hace poco que la transición de Sudáfrica fue “un extraordinario desarrollo que ofrece una nueva esperanza para la humanidad”<sup>50</sup>.

Cómo deberíamos reaccionar ante este momento histórico dependerá de quiénes seamos (“nosotros”). En este artículo se ha apuntado en tres direcciones. Primero, se ha argumentado que los análisis y presupuestos realistas han demostrado estar en quiebra. Quienes mantienen este enfoque poseen un historial bastante pobre sobre la conceptualización de los problemas de seguridad en la región; y quienes llevan este enfoque realista a la práctica, abocaron a la región al borde de la catástrofe durante los violentos años del apartheid. Si este enfoque floreciese otra vez a mediados de los noventa provocaría otra psicosis de seguridad en Sudáfrica, con todo lo que esto implica para la región en su conjunto. En la medida en que la ideología del apartheid se ha superado, deberíamos trascender el pensamiento realista. Segundo, las cuestiones relativas a la seguridad, comunidad y emancipación necesitan ser exploradas a través de una mirada nueva. Asimismo, una de las primeras tareas al frente es desarrollar perspectivas de seguridad más amplias y más críticas. De este modo, se verán cuestionadas las convenciones que han moldeado el debate tradicional; los recientes desarrollos en la región y la historia de éstos, será revisada a través de nuevas lentes; emergerá una versión revisada de los problemas de seguridad y, en consecuencia, surgirán diferentes prácticas de seguridad que, progresivamente, irán incorporando las complejas interacciones que genera la comunidad. Y, tercero, se ha sugerido que la práctica de la seguridad no debería ni necesita abandonar el espacio de los oficiales y políticos. Allí donde quiera que vivamos, hay un espacio para todos nosotros en la sociedad civil que hace posible el implicarnos en la política, escribir cartas a la prensa o en nombre de las campañas; cambiar las agendas de investigación, actuar en nuestras comunidades, asumir riesgos de inversión, tomar conciencia, protestar, votar, participar, argumentar, cambiar puestos de trabajo, prestar apoyo y otros. Todos aquellos que miran a África del sur con una mirada nueva, probablemente darán muestras de un comportamiento diferente, repensando la región y actuando de forma nueva global, regional y localmente.

El objetivo que persiguen las perspectivas críticas no sólo es comprender el mundo, sino también transformarlo<sup>51</sup>. Éste es prioritariamente el caso de la seguridad. Si el fin es que la seguridad sea duradera, en términos de paz, orden y justicia, ésta debe pertenecer a los pueblos de la región. Históricamente, la

población no ha tenido una voz firme en sus propios asuntos. El rol emancipador de los estudios de seguridad críticos en África del sur tras el *apartheid* es, por lo tanto, un enfoque que trasciende los axiomas realistas en los diferentes análisis, referentes, procesos, principios y normas que prometen una mayor seguridad para toda la población. La necesidad de emprender este trabajo es urgente. Los problemas más graves de la región han sido finalmente equilibrados, mientras las fuerzas de la globalización amenazan no sólo con ignorar a la población de la región, sino también las atrevidas y valientes decisiones que ofrecen, hasta el momento, “una nueva esperanza para la humanidad”.

\*Versión original: BOOTH, Ken y VALE, Peter “Security in Southern Africa: after apartheid, beyond realism” en *International Affairs*, vol. 71, nº2, 1995, ps. 285-304. Este artículo ha sido traducido al castellano con el consentimiento de los autores.

Artículo traducido por **Ángela IRANZO DOSDAD**.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> Véase “Editorial comment” en *African Defence Review*, Working Paper series, nº 19, Octubre de 1994. Una explicación sobre el desarrollo de esta reunión se puede encontrar en “Border Security a Major Concern for SA?” en *Cape Times*, Ciudad del Cabo, 14 de Diciembre de 1994.

<sup>2</sup> Para más información sobre la situación actual de Lesotho, véase “High Hopes in Lesotho” en *The Argus*, Ciudad del Cabo, 11 de Enero de 1995. Para una explicación sobre los hechos acontecidos durante las elecciones en Mozambique, véase SAUL, John “Mozambique, the «Peace Election»” en *Southern Africa Report*, nº 2, Diciembre de 1994, ps. 3-6.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo los editoriales en *The Argus*, Ciudad del Cabo, 10 de Enero de 1995 y *The Cape Times*, Ciudad del Cabo, 11 de Enero de 1995.

<sup>4</sup> “Number of Illegals Entering SA Rising” en *Business Day*, Johannesburgo, 30 de Diciembre de 1994.

<sup>5</sup> “Honey-grown soldiers help keep SA killed fence «friendly»” en *Sunday Times*, Johannesburgo, 8 de Enero de 1995.

<sup>6</sup> Para una primera discusión sobre estos temas, véase *Migration Sources, Patterns and Implications*, Instituto Sudafricano de Asuntos Internacionales, Johannesburgo, 1993.

<sup>7</sup> Un buen ejemplo de este tipo de información (periodística) se puede encontrar en “Refugees flee to SA” en *The Sowetan*, Johannesburgo, 13 de Junio de 1994.

<sup>8</sup> Este proceso aparece descrito en GRUNDY, Ken *The Rise of the Security Establishment, an Essay on the Changing Locus of State Power*, Bradlow Paper nº I, Instituto Sudafricano de Asuntos Internacionales, Bloemfontem, 1983.

---

<sup>9</sup> VALE, Peter *Of laagers, lepers and leanness. South Africa and Regional Security in the mid-1990s*, Michelsen Institute, Berger, 1994.

<sup>10</sup> Para un resumen, véase *NOD & Conversión*. Número especial sobre la Red de Defensa Global No-Ofensiva, nº 30, Septiembre de 1994, ps. 9-36.

<sup>11</sup> Congreso Nacional Africano, *Foreign Policy in a New Democratic South Africa – a discussion paper*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Johannesburgo, 1994.

<sup>12</sup> VALE, Peter *Of laagers ...*, *op. cit.*

<sup>13</sup> Véase "The Armaments Industry Debate – a Cost-Benefit Approach. A Discussion Document", ANC's Department of Economic Planning (mimeo), 29 de Junio de 1994.

<sup>14</sup> DEUTSCH, W. Karl et al. *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, Princeton, 1957.

<sup>15</sup> Véase, "Debt pledge" en *The Citizen*, 9 de Diciembre de 1994.

<sup>16</sup> Véase, "NP slams debt write-off" en *The Citizen*, 7 de Diciembre de 1994.

<sup>17</sup> Esta interpretación fue alimentada por una serie de influyentes académicos blancos a finales de la década de 1970 y a lo largo de la década de los ochenta. Véase por ejemplo, KUNERT, T. Dirk "Countering Soviet Influence in Southern Africa" en STEWART-SMITH, Geoffrey (ed.) *Towards a Grand Strategy for Global Freedom*, Surrey Foreign Affairs Publisher Co. for the Foreign Affairs Research Institute, Richmond, 1981, ps. 69-97, y du PLESSIS, Jan A. "Soviet Blueprint for Southern Africa" en *Southern African Forum, SAF Position Paper*, vol. 6, nº 4, 1983.

<sup>18</sup> En la Conferencia de la SADC sobre Paz Democrática y Seguridad, organizada en Windhoek – 16 de Julio de 1994 – se propuso la idea de desarrollar textos académicos que reflejasen la deseabilidad de la cooperación regional.

<sup>19</sup> MANGOLD, Peter *National Security and International Relations*, Routledge, Londres, 1990, ps. 57-61, 63-5 y 90.

<sup>20</sup> Sobre este tema véase, BORAINÉ, Alex, LEVY, Janet y SCHEFFER, Ronelle (eds.) *Dealing with the Past*, IDASA, Ciudad del Cabo, 1994.

<sup>21</sup> Véase "The Truth Probe Should Go Beyond Borders" en *Cape Times*, Ciudad del Cabo, 4 de Agosto de 1994.

<sup>22</sup> Para el caso de Estados Unidos véase por ejemplo, WALT, M. Stephen "The Renaissance of Security Studies" en *International Studies Quarterly*, 35, 1991, ps. 211-39. Por lo que respecta a África del sur, la aparición de estudios de seguridad en el periodo posterior al cambio político ha mostrado una relectura interesante de las cuestiones militares tradicionales. Véanse concretamente las publicaciones del Institute for Defence Policy.

<sup>23</sup> BUZAN, Barry *People, States and Fear*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1983 (2ª edición en 1991) ps.26-8.

<sup>24</sup> Véase BOOTH, Ken "Security and Emancipation" en *Review of International Studies*, vol. 17, nº 4, Octubre de 1991, p. 319.

<sup>25</sup> JACKSON, R. H. y ROSENBERG, C. G. "Why Africa's Weak States Persist the Empirical and the Juridical in Statehood" en *World Politics*, vol. 35, nº 1, 1985, ps. 1-24.

<sup>26</sup> Véase, "A Lesson in Democracy" en *The Argus*, Ciudad del Cabo, 10 de Enero de, 1994.



---

<sup>27</sup> Véase DAVIDSON, Basil *The Black's Man Burden. Africa and the Course of the Nation State*, James Currey, Londres, 1992.

<sup>28</sup> BUZAN, Barry *People, States ...*, *op. cit.*, ps. 26 y 27. WALTZ, Kenneth *Man, the State and War*, Columbia University Press, Nueva York, 1959 [Versión traducida al castellano: WALTZ, Kenneth *El hombre, el Estado y la guerra*, Editorial Nova, Buenos Aires, 1959].

<sup>29</sup> *Informe sobre Desarrollo Humano*, UN Oxford University Press, Nueva York, 1994.

<sup>30</sup> Véanse las Conclusiones del Grupo de Trabajo de la Conferencia de la SADC sobre Paz Democrática y Seguridad, mimeo, Windhoek, 11-16 de Julio de 1994, p. 4.

\* N. de la T.: El término original utilizado por el autor es "value-free".

<sup>31</sup> Para una primera argumentación, véase BOOTH, Ken "Security and ...", *op. cit.*, ps. 313-26.

<sup>32</sup> Véase, *Perspectives on Regional Co-operation from South Africa's Mass Democratic Movement*. Compilación realizada por Robert DAVIDS, CSAC Background Series, nº 3, Bellville Centre for Southern African Studies, 1991, ps. 7-11.

<sup>33</sup> Véase *Sources of Domestic Insecurity in Southern African States, a Conference Report*. Compilación realizada por John BARDILL, CSAS Background Series, nº 12, Bellville Centre for Southern African Studies, 1994, p. 59.

<sup>34</sup> Buzan sostiene que Dinamarca es un estado fuerte aunque es un poder débil. Asimismo, la Unión Soviética fue un estado débil pero un poder fuerte. Véase, BUZAN, Barry *People, States...*, *op. cit.*, Capítulo 2.

<sup>35</sup> MANDELA, Nelson "South Africa's Future Foreign Policy" en *Foreign Affairs*, vol. 72, nº 5, Noviembre-Diciembre 1993, ps. 83-97.

<sup>36</sup> Para un debate, véase BERIT, Lvnv *Walvis Bay, the last former*, Sandton Rider, 1990.

<sup>37</sup> *Sources of Domestic Insecurity in ...*, *op. cit.*

<sup>38</sup> Esta idea surgió a raíz de los esfuerzos africanos para desarrollar una forma de seguridad basada en la cooperación. Se desarrolló en la reunión de Kampala sobre el foro de liderazgo africano que tuvo lugar en mayo de 1991. Para el caso africano, véase VALE, Peter "The Case for a Conference for Security and Cooperation in Southern Africa" (CSCAS) en Anthoni van NIEUWKEIK y Gary van STIDER (eds.) *Southern Africa at the Crossroads Project for the Political Economy of the Region*, Instituto Sudafricano de Asuntos Internacionales, Johannesburgo, 1991, ps. 154-71 y VALE, Peter "The Crise for Basquets, the Watershed Years" en A Leadership Publications, Ciudad del Cabo, 1991, ps. 152-4.

<sup>39</sup> BREYTENBACH, Willie "Conflict in Southern Africa: wither collective security?" en *Africa Insight*, vol. 24, nº 1, 1994, ps. 26-37.

<sup>40</sup> DE KLERK, F. W. *The International Road Ahead for South Africa*, Instituto Sudafricano de Asuntos Internacionales, 1991.

<sup>41</sup> "Namibia proposes 11-nations parliament" *Weekend Argus*, Ciudad del Cabo, 7-8 de Enero de 1995, p. 300.

<sup>42</sup> Cada vez hay más literatura sobre este tema. Véase ENLOE, Cynthia *Bananas, Beaches and Bases Making Feminist Sense of International Politics*, Pandora, Londres, 1989 y TICKER, Ann *Gender in International Relations. Feminist Perspectives on Achieving Global Security*, Columbia University Press, Nueva York, 1992.

---

<sup>43</sup> "Investors holding back, says Thatcher" en *Business Day*, Johannesburgo, 22 de Septiembre de 1994.

<sup>44</sup> En inglés: the Southern Africa Development Co-ordinating Conference.

<sup>45</sup> En inglés: the Preferential Trade Agreement of East and Southern Africa.

<sup>46</sup> SADC se conoce ahora como Comunidad para el Desarrollo de África del Sur. En 1994 se decidió que la PTA debía llamarse Mercado Común del África Austral y Oriental (COMESA, en sus siglas en inglés). Sobre la competencia entre las dos grandes organizaciones, véase "Competition grows between SADCC y PTA as both take on Trade Issues" en *SouthScan*, Londres, vol. 9, nº 23, 17 de junio de 1994, p. 183. GONCALVES, Fernando "SADC and PTA/Comesa part ways" en *Southern Africa Political and Economic Monthly*, vol. 7, nº 12, Septiembre de 1994, ps. 19-21.

<sup>47</sup> En inglés: the Southern African Customs Union.

<sup>48</sup> Véase el discurso pronunciado por el Presidente de HE Ali Hassan Mwinyi de Tanzania al Comité Ministerial de Defensa Interestatal y al Comité de Seguridad de Arusha, Tanzania, 10 de Noviembre de 1994 (transcripción).

<sup>49</sup> Para una explicación sobre el fracaso de este acuerdo, véase HANLON, Joseph *Beggar your Neighbours: Apartheid Power in Southern Africa*, James Currey, Londres, 1986, p.352.

<sup>50</sup> "A New Ball Game" en *Optima*, vol. 40, nº 2, Noviembre de 1994, p. 5.

<sup>51</sup> Véase HOFFMAN, Mark "Critical Theory and the Inter- Paradigm Debate" en *Millennium*, vol. 16, nº 2, Verano de 1987, ps. 231-49.

## ***Las políticas de violencia y conflicto en el África contemporánea***

**Patrick CHABAL\***

La cuestión de la violencia en África es a menudo concebida simplemente como un problema de conflictos armados. Los debates acerca de la resolución de los mismos y la construcción de la paz toman entonces como punto de partida los mecanismos por el que dicha violencia podría pararse. Sin embargo, esta aproximación instrumental, excluye implícitamente cualquier análisis sobre sus raíces más profundas.

Entre las explicaciones ofrecidas para comprender la multiplicidad de conflictos que han azotado África en los últimos tiempos, dos son las dominantes. La primera ve los orígenes de la violencia en la ausencia de desarrollo económico, la pobreza y la necesidad. La segunda sostiene que la debilidad de las instituciones políticas y sociales es la causante. Ambas parecen ser resultado de la acción del hombre: en el caso de que se diera voluntad política, las condiciones podrían mejorar. Mientras que no se niega que estos factores son importantes, no son sin embargo suficientes para explicar la frecuencia y, especialmente, la naturaleza de la violencia del continente.

Otro debate relaciona la incidencia de la violencia en África con el fenómeno de las "nuevas guerras", una forma de conflicto que habría sido más fácil en la Posguerra Fría. En este sentido, el argumento es que estos conflictos son nuevos porque están teniendo lugar en un contexto de globalización que es un acontecimiento único. Estas circunstancias han llevado a la proliferación de guerras que muestran características, consideradas como diferentes de las que presentaban las guerras "clásicas", características de entre las que destacan: (1) estos conflictos son apolíticos; (2) atacan deliberadamente a los civiles con algún propósito; (3) se basan en el "negocio" de la guerra, es decir, en cómo usar la violencia con el propósito de generar recursos.

Aunque no tendré la oportunidad a lo largo de estas líneas de discutir en profundidad la teoría de las "nuevas guerras", sugeriré un análisis político de la violencia en África, que servirá (por lo menos implícitamente) como crítica a lo que considero ser una grave simplificación de lo que está sucediendo. Antes de abordar

una discusión más general sobre la violencia, me gustaría resumir brevemente mis dudas acerca de la noción de "nueva guerra". El argumento de que las guerras son apolíticas no es nuevo: la historia está llena de gran número de belicistas que parecían no tener ideología. El ataque a civiles es igualmente dominante, incluso cuando pueda parecer hoy particularmente bárbara para nuestras sensibilidades del siglo XXI. Finalmente, las economías de guerra siempre han estado amenazantes en los conflictos. En resumen, las "nuevas guerras" no son tan nuevas.

Es cierto que el final de la Guerra Fría, y la aceleración en la comunicación y de las transferencias financieras, han tenido un profundo impacto en las formas en las que los conflictos estallan y se desarrollan. Los teléfonos satélite se encuentran por todas partes en los confines de las selvas tropicales. Sin embargo, esto dista mucho de afirmar que la violencia sea "nueva". A pesar de ciertas manifestaciones que sostienen lo contrario, no existe una buena teoría "general" sobre las causas de los conflictos y no existe ningún atajo para estudiar la violencia en su adecuado contexto político, social y económico. Debido a razones demasiado complejas para explicar aquí los intentos neoeconómicos, o del *rational choice*, por teorizar y "predecir" los conflictos civiles por medio de planteamientos como el enunciado por Collier, de avaricia frente a agravio, no resultan convincentes. No ofrecen ninguna novedad y su valor de predicción es despreciable – 50% correcto.

Si como muchos aquí, estamos preocupados y concernidos para evitar la recurrencia del conflicto y encontrar los medios para consolidar la paz en África, necesitamos entender los orígenes de la violencia actual. Sólo entonces será posible considerar si la intervención exterior puede resultar de ayuda. Desde luego, en África existe un gran número de conflictos e innumerables casos de grave brutalidad. A primera vista, podría parecer difícil agrupar conjuntamente los conflictos en Darfur, Costa de Marfil, RDC, y el tipo particular de violencia que se ha producido en Mozambique, Liberia, Sierra Leona o en el norte de Uganda. Así como tampoco resulta obvio cómo se conectan éstos con las guerras civiles en Sudán, Angola o el genocidio de Ruanda.

Esta conferencia mostrará que, efectivamente, existen conexiones significativas entre todas estas formas de violencia, incluso si la resolución de estos conflictos pudiese requerir, o ha requerido muy diferentes estrategias. Mi argumento es que la violencia está enraizada en el contexto histórico, social, político, económico y cultural específico del África poscolonial, y la clave para

entender su frecuencia reside en las formas en las que el poder se ha ejercido en el continente desde su independencia.

En suma, la combinación de factores formales e informales que vinculan el estado y la sociedad conspiran para mantener en su sitio una forma de gobierno (neo)patrimonial, contraria a la institucionalización y al desarrollo. Esto, a su vez crea las condiciones que favorecen el florecimiento de la violencia, siendo gran parte de ella instrumentalizada posteriormente con motivos políticos o económicos. En consecuencia, el uso de la fuerza como instrumento político se ha enraizado en muchas partes del continente.

Mi presentación se estructura en tres partes fundamentales. La primera es una breve revisión de los planteamientos actuales acerca de la cuestión de la violencia. La segunda es un análisis de las causas y las consecuencias de la violencia. La última es una breve discusión de las perspectivas para la paz y el desarrollo.

#### **A.- El estudio del conflicto en África**

La ingente literatura sobre los conflictos de África se agrupa en un número de categorías reconocibles. Una proviene de los informes producidos por organizaciones y ONG preocupadas por las consecuencias de la violencia en el continente. Una segunda está vinculada con documentos sobre estrategias y políticas, que tienen como objetivo resaltar los elementos para la resolución de los conflictos y las operaciones de mantenimiento de la paz. La última es el cuerpo de trabajo analítico de investigadores, o el intento de actores, para explicar la prevalencia del conflicto y la violencia en África. No puedo resumir aquí toda esta literatura o explicar por qué gran parte de ella adolece de una claridad analítica o incluso de relevancia práctica. En cambio, quiero discutir algunas de sus suposiciones comunes, aunque muy frecuentemente implícitas.

La primera suposición es que los conflictos tienen causas identificables, y éstas son universales. Es más, esta creencia está tan profundamente arraigada que cuestionarla parece *a priori* algo gracioso. Entonces, qué quiero decir aquí con ésta afirmación. Dicho en su forma más simple, la mayor parte de los estudios sobre la violencia en África asumen que se trata de causalidades simples; claros factores identificables que “conducen a” la violencia. Por supuesto, como apuntaré

posteriormente, la violencia puede ser explicada. Sin embargo, deberíamos ser cuidadosos a la hora de suponer que determinadas formas de violencia – como, por ejemplo, la guerra civil – tienen necesariamente orígenes parecidos, que evolucionan de forma similar; o incluso que pueden finalizarse mediante políticas “estándar” similares.

Aunque nada se parece más a la violencia que la propia violencia, las razones por las que ocurre y las formas que toma tienen una base contextual e histórica. La falacia, por lo tanto, reside en suponer que conflictos similares tienen raíces similares o que, más ampliamente, los conflictos en África tienen necesariamente que estar causados por factores que sabemos que han sido importantes en otros escenarios, como en Europa o Asia. Más allá de un importante grado de generalidad que consiste en afirmar que el descontento y la necesidad conducen con mayor probabilidad a la violencia que sus opuestos, de hecho, es muy poco lo que podemos afirmar con seguridad. De hecho, estas asunciones sobre las causas del conflicto tienen más probabilidades que no de conducirnos a engaño, en la búsqueda por comprender las raíces de la violencia. Así, por ejemplo, el comúnmente sostenido argumento que considera que la violencia tiene que provenir bien de la ambición, bien del agravio, aunque verosímil en la superficie, es en realidad un marco de análisis dicotómico que a menudo distrae la atención de las causas que verdaderamente importan.

La segunda suposición es que los conflictos son susceptibles de resolución, y que ésta es el resultado de ciertas políticas establecidas. De nuevo, mi formulación puede parecer provocadora pero su intención es señalar un claro defecto en el análisis del conflicto en África, que consiste en creer que lo que se necesita para conseguir la paz es encontrar la solución “correcta”. Aunque muchos como yo preferiríamos vivir sin conflicto, es más importante comprender por qué ocurre que buscar el plan para acabar con él. Por supuesto, es natural desear poner fin a la violencia pero, tal y como la lista de personas que han ganado el Premio Nobel de la Paz indica, existe una tendencia a igualar el cese de hostilidades con la resolución del conflicto. A menos que las condiciones que han provocado éste hayan desaparecido, existen razones fundadas para temer que el final de la violencia será precario. El cese al fuego no es un acuerdo de paz. El mantenimiento de la paz sólo funciona si todas las partes desean que la paz dure.

Lo importante entonces es subrayar que la resolución del conflicto sólo ocurrirá cuando esté en los intereses de los protagonistas apoyarlo. En África, como veremos, es raro el caso porque la violencia no es una aberración sino, desafortunadamente muy a menudo, un instrumento político o económico. Dejando a un lado consideraciones de tipo moral, la comprensión de la persistencia de la violencia en África exige buscar el sentido a las razones por las que la continuación del conflicto es a veces más "útil" o "beneficiosa" que la resolución del mismo. El hecho de que la violencia inflija daños terribles y duraderos a un gran número de personas no supone, desgraciadamente, un argumento de base suficientemente bueno como para convencer a aquellos que empuñan las armas que desistan de hacerlo. Lo suyo es un cruel cálculo coste-beneficio, que es tarea de los analistas descifrar. Mi postura es por lo tanto que es necesario estudiar por qué se usa la violencia en este sentido.

Esto me lleva al tercer supuesto: es decir, que los conflictos son injustos o estúpidos<sup>1</sup>. El argumento de Cramer, que es saludable, es que la guerra (incluyendo la guerra civil) es una parte de la evolución histórica de las sociedades, viejas y nuevas. De nuevo, no se trata de decir que la guerra es deseable, sino simplemente de señalar que la noción actual que asume que la violencia está "mal" se transforma fácilmente en un argumento de que no sirve para propósitos políticos o sociales. Muchos de los que estudian África parecen aquejados de un caso extraño de amnesia histórica, por el que se olvidan de que la violencia y la guerra constituyeron una parte integral del desarrollo de las sociedades de las que provienen. Pero como sabemos, muchos historiadores han argüido que el estado moderno es el resultado de la competición violenta entre las naciones europeas.

Aunque sería excesivo afirmar que el conflicto es un parte "natural" u "orgánica" del desarrollo histórico de todas las sociedades, es difícil negar que es una parte integral de lo que ocurrió en el pasado. La pregunta en el caso africano no es entonces si puede, de alguna manera, ser liberado de conflictos sino a qué motivaciones sirve la violencia. Si lo que queremos es hacer una distinción en este sentido, entonces lo que verdaderamente importa es lo que se refiere a la "productividad" de la misma. En otras palabras, ¿es el conflicto conducente a la consolidación del estado-nación? ¿Es instrumental al forzar el fortalecimiento de las instituciones que en última instancia convertirán la violencia en algo menos lucrativo y más excepcional? ¿Qué es, en otras palabras, lo que la violencia produce

en el continente? Sin una respuesta a algunas de estas preguntas será difícil conceptualizar formas para reducir el uso de la fuerza en África.

## **B.- Las causas y las consecuencias políticas del conflicto en África**

Comprender mejor las razones para la frecuencia del conflicto en el África actual exige que vayamos más allá de las interpretaciones comunes de la violencia – lo que significa alejarse de aquellos supuestos que consideran que África es como cualquier otro sitio o que, por el contrario, es un lugar exóticamente diferente. ¿Qué se necesita, entonces, para evaluar los planteamientos discutidos anteriormente y pensar de nuevo sobre la cuestión? Aunque existen múltiples líneas de ataque, todas ellas virtuosas, me gustaría sostener aquí que la razón más elocuente para explicar la generalización de la violencia es la manera en la que el poder es ejercido en el continente, o más bien, las complejas formas en las que la sociedad y la política interaccionan. Mi argumento no es que África sea especial o única, sino que es necesario entender su política en su propio contexto histórico y cultural.

La política en el África contemporánea se entiende mejor como el ejercicio del poder patrimonial. Lo que esto significa en términos más concretos es que, a pesar de las estructuras políticas formales existentes, el poder transita esencialmente a través del sector informal. O mejor dicho, es en la interacción entre lo formal y lo informal donde se ejerce el poder en el continente. Esta forma de gobierno descansa en las bien conocidas – aunque desiguales – formas de reciprocidad política que conectan a los patronos con sus clientes a lo largo de líneas sociales verticales. El funcionamiento de las instituciones políticas está por lo tanto muy condicionado por el ejercicio del poder personalizado. Los políticos usan los organismos oficiales para sus propios propósitos patrimoniales –sin tener en cuenta el efecto que este comportamiento pueda tener en el bienestar institucional del gobierno. Los burócratas, por ejemplo, son vistos como los nexos en la cadena patrimonial que conecta a los patronos con sus clientes y no como funcionarios imparciales al servicio público.

En el sistema neopatrimonial, la búsqueda de la legitimidad política requiere cumplir con algunas obligaciones particulares, que no tienen nada que ver con la emergencia de una esfera pública que trasciende las identidades infra-nacionales. Mientras que la mayor parte de los líderes políticos en la independencia fueron más



“modernos” que “tradicionales”, el sistema neopatrimonial que pusieron en práctica debía ciertamente más a los principios de autoridad del pasado precolonial. Entre estos, el más significativo tenía que ver con una noción de rendición de cuentas en la que la legitimidad de los políticos era percibida por todos (de arriba a abajo) como su habilidad para proveer a sus propios (muy a menudo étnicos) electores. En consecuencia, en el África poscolonial se ha considerado que la representación política efectivamente tenía lugar cuando los patronos cumplían sus obligaciones con sus clientes.

Aunque este sistema neopatrimonial funcionó bien en muchos países después de la independencia, era intrínsecamente inestable por dos razones. En primer lugar, la situación poscolonial de relativo bienestar económico – útiles ventajas coloniales y precios de exportación estables – se hizo pedazos por la crisis económica mundial de la década de los setenta. Mientras los ingresos caían y la deuda crecía, los patronos africanos empezaron a quedarse sin medios. En una situación en la que la búsqueda por los recursos se convertía en algo cada vez más complicado, la competición política se incrementó. Dado que en el sistema neopatrimonial africano el acceso a las ventajas gubernamentales es primordial, la lucha por el poder se intensificó. En segundo lugar, este sistema político era esencialmente adverso al desarrollo económico, que sí tuvo lugar en Occidente o posteriormente en Asia. Esto se debe a que fracasó al no fomentar, y en cierta manera socavar totalmente, el crecimiento económico que es la base principal para el desarrollo sostenido. Teniendo en cuenta que la legitimidad política estaba basada en la habilidad de los políticos para alimentar a las redes de las que su posición dependía, apenas pudieron prorrogar el consumo y el gasto con el objeto de un crecimiento económico “nacional” a largo plazo. Por esta razón tanto los estados africanos como los empresarios raramente invirtieron en actividades económicamente productivas.

Este tipo de análisis sobre la naturaleza del poder en África enfatiza la importancia de las continuidades históricas y sociopolíticas, y resalta los vínculos que pueden encontrarse entre el ejercicio de poder precolonial, colonial y contemporáneo. En otras palabras, no contempla la descolonización como la ruptura “radical” en la historia del continente. A pesar de las importantes diferencias existentes entre las instituciones políticas heredadas por los nacionalistas después de la descolonización, ha existido sin embargo una considerable convergencia en la evolución política del África independiente. En la

primera década larga que abarca desde 1960 hasta 1975 después de la independencia, parecía que el legado colonial hubiese permitido el establecimiento en África de instituciones políticas occidentales con cierto grado de funcionamiento. Con todo, la crisis económica desencadenada en la década de los setenta por la brusca subida de los precios del petróleo reveló que el análisis de las pautas de autoridad en el continente había sido superficial.

En líneas muy simples, lo que aquella crisis puso de manifiesto era hasta qué punto la euforia nacionalista había enmascarado las continuidades entre las eras pre y poscolonial. Lo que de hecho había ocurrido responde mejor a lo que denomino como la *Africanización* de la política – es decir, el proceso por el cual los nuevos gobernantes africanos rediseñaron las estructuras políticas heredadas en la independencia y redefinieron los parámetros que habrían de guiar la acción política. Aunque las modalidades de tal africanización después de la descolonización diferían sustancialmente dependiendo de la naturaleza del sistema político en cuestión, lo que resulta significativo para el análisis político son las evidentes similitudes. La africanización de la política tuvo similares efectos sistémicos en todas partes. Lo que sucedió esencialmente fue la superposición de dos lógicas políticas aparentemente discordantes.

Por un lado, se produjo un aparente fortalecimiento de las instituciones políticas a medida que el proceso descolonizador iba emergiendo –tanto si era violento como pacífico. Por otro, se desarrolló una nueva dispensación política informal que estaba reñida con el mundo de las estructuras políticas oficiales. Los supuestos órganos democráticos y plurales de representación política establecidos en la mayor parte de los países africanos en la época de la independencia, rápidamente dieron paso a estados unipartidistas – es decir, revelaron una lógica política única, no plural. Realmente, el sistema evolucionó de tal manera que llegó a cuestionar el papel del estado tal y como había sido concebido por la mayor parte de los analistas políticos.

Esta tendencia, que denomino la *informalización* de la política africana, ha dado como resultado sistemas políticos que combinan prácticas informales y formales, en las que las culturas políticas occidentales y africanas se mezclan. La forma en la que el poder es ejercido en África en el momento presente permite explicar por qué sus políticas tienden a divergir con respecto a las de Occidente. Es decir, el estado en África no es mucho más que un armazón relativamente vacío,

útil en la que medida en que permite el control de los recursos de los que dispone pero políticamente débil porque no está institucionalizado ni diferenciado funcionalmente de la sociedad. De la misma forma, no existe una sociedad civil estable ya que los vínculos verticales son todavía notoriamente más significativos que los horizontales (profesionales o funcionales). Finalmente, las élites políticas africanas se comportan de acuerdo a normas de legitimidad y representación políticas inherentes al sistema neopatrimonial. Utilizan su posición formal para cumplimentar sus obligaciones informales – concretamente, para satisfacer las demandas clientelares sobre las que su poder y estatus se apoyan.

Volviendo a la cuestión del conflicto, me gustaría sugerir que la naturaleza específica de la noción de poder esbozada anteriormente, afecta al grado y a la naturaleza de la violencia que se puede encontrar en el continente. Es decir, no se trata solamente de que las tensiones inherentes a la sedimentación política de África son particularmente conducentes al uso de la fuerza; es que los sistemas políticos actuales son tendentes a producir más, que menos, conflictos internos. La informalización de la política es contraria al tipo de institucionalización que haría posible a las estructuras formales de gobierno contener la violencia y ejercer su monopolio (legal) sobre las formas de coerción necesarias socialmente. Dado que el estado en África subsahariana, con algunas excepciones (sobre todo Botswana y Sudáfrica), no cumple adecuadamente con sus responsabilidades formales nominales, surgen vastos espacios socio-políticos en los que se sucede un gran número de conductas ilícitas.

Desde la independencia, el poder se ha ejercido simultáneamente a nivel formal (estado) e informal (patrimonial). Es sólo la dejación del sistema neopatrimonial, lo que ha revelado hasta qué punto las conexiones entre los dos habían empezado a desmoronarse. La falta de recursos sobre la que se construyen las relaciones patrón-cliente ha evidenciado la ficción de un supuesto estado institucionalmente funcional. Al contrario, el estado se ha convertido en un agente cada vez más manifiestamente "informal", y como consecuencia parece haber "privatizado" sus actividades coercitivas y criminales. En verdad, lo que ha cambiado es sencillamente la habilidad del estado para mantener los modales de su papel formal. A pesar de los medios empleados para llevar a cabo sus ambiciones, el estado en África es más dependiente que nunca del poder y de los recursos de sus políticos claves, cuyo alcance informal se extiende al mundo de lo "criminal".

La consecuencia de la desaparición de los sistemas funcionales neopatrimoniales es a lo que me he referido como el uso del desorden como instrumento político. En suma, se refiere al proceso por el que los actores políticos en África buscan maximizar su ventaja del estado de confusión, de incertidumbre, e incluso de violencia que caracteriza a la mayor parte de las políticas africanas. Aunque existen obviamente grandes diferencias entre países en este sentido, afirmaré que todos los estados africanos comparten un sistema generalizado de neopatrimonialismo y un intenso grado de desorden aparente – como evidencia un alto nivel de ineficiencia gubernamental y administrativa, una falta de institucionalización, una dejadez general hacia las reglas de los sectores políticos y económicos formales, y el recurso universal a soluciones personal(izadas) para arreglar los problemas de la sociedad.

Esto lleva al conflicto a través de dos vías significativas. La primera es que la inestabilidad y la arbitrariedad constituyen el caldo de cultivo natural para el uso de la fuerza. La segunda es que la amenaza o el uso de la violencia se convierten en un recurso para generar ingresos – directamente, a través de la apropiación ilícita, o indirectamente, a través de la negociación de la ayuda con agencias y gobiernos externos, considerada como el precio que es necesario pagar para poner fin a la violencia. Es decir, el resultado lógico del uso del desorden como instrumento político es el gobierno de la fuerza, no de la ley.

El desarrollo más notable en África en la última década no ha sido la transición hacia “democracias” multipartidistas sino, más alarmantemente, la voluntad de los actores políticos de recurrir a una violencia todavía más fuerte. De hecho, el cambio hacia sistemas de partidos competitivos ha contribuido a fomentar alborotos y conflictos internos frecuentemente (como, por ejemplo, Kenia, Congo, Camerún y Costa de Marfil). Sin embargo, más allá de los casos de desarmonía electoral surgen abusos mucho más graves. Únicamente, mencionaré aquí tres tipos de violencia.

El primero se refiere la comisión por los gobiernos, o los detentadores de poder, de actos graves y arbitrarios de brutalidad contra su propia población. Los ejemplos de Sudán, haciendo uso del hambre como arma política, y de Ruanda y Burundi, consintiendo alegremente un genocidio “étnico”, vienen rápidamente a la mente. Pero éstos son sólo los casos más graves. Las consecuencias del colapso de Somalia, las guerras en el cuerno de África, los conflictos en la República

Democrática de Congo, la violencia salvaje en Liberia, norte de Uganda y Sierra Leona, forman todas ellas parte de una pauta de uso de fuerza deliberada contra civiles.

Aunque es difícil a veces comprender cuáles pueden ser los objetivos de tales ataques intencionados contra la población civil, sería equivocado suponer que su aparente "barbaridad" no tiene propósitos políticos. El genocidio en Ruanda y los atroces niveles de brutalidad en Sierra Leona pueden, lamentablemente, ser interpretados (en gran medida, por lo menos) como una forma particularmente viciosa de alcanzar ciertos fines políticos en un contexto donde otros métodos pudieran parecer más onerosos a los Señores de la Guerra o aspirantes a políticos. La opinión de que esa violencia es "irracional" o "atávica" no resulta excesivamente convincente ya que todavía tendría que explicar por qué, cuándo y dónde podría estallar. Las consecuencias de ésta son siniestras ya que rápidamente pueden conducir a guerras civiles, capaces de resistir de muy distintas maneras durante largos periodos de tiempo.

La segunda, muy común, es el uso deliberado por los políticos de medios pseudo-legales, para tratar de excluir a sus rivales o incluso comunidades enteras, de la escena política. En un contexto de creciente penuria estatal, existe una gran tentación para aquellos que se encuentran en el poder de idear mecanismos con los que eliminar a otros políticos, y con ellos a sus partidarios, de la competición por los botines políticos o el control patrimonial de los recursos del estado. Aunque así ha sucedido en la mayor parte de los países africanos, el ejemplo más dramático es probablemente Costa de Marfil, donde la rivalidad por ocupar cargos electos ha llevado a la exclusión de políticos clave alegando falsos motivos de ciudadanía, y ha traído consigo un estado de violencia generalizada. De hecho, es sólo la presencia de tropas francesas bajo el mandato de Naciones Unidas la que está impidiendo una escalada total de la misma y una posible ruptura del país en dos.

La tercera surge como la menos grave, aunque quizás más insidiosa, explotación por parte de los gobernantes del perenne sufrimiento de sus poblaciones, como resultado del desorden, los conflictos internos, y los desastres (naturales o como resultado de la acción del hombre). Este patrón de conducta, presente en un gran número de países africanos, consiste en no tomar acción alguna contra, o en frecuentemente alimentar, las causas del conflicto y la miseria para obtener ayuda externa, que de otra forma no se obtendría. Los casos de

Angola y Etiopía son ejemplos sintomáticos de dos escenarios con apenas diferencias. En el primero, el estado usó el pretexto de su guerra contra la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA en sus siglas en portugués) para renunciar a cualquier compromiso sobre el bienestar, o incluso la supervivencia, de la mayor parte de su población. Quedaba en manos de la comunidad internacional (agencias de Naciones Unidas, ONG, etc.) aceptar la responsabilidad de la asistencia, negada deliberadamente, a la mayoría de la población. En el segundo caso, el gobierno ignoró durante largo tiempo la presión internacional para poner fin a su guerra contra Eritrea pero publicitando intencionadamente la grave situación de su población – debida en no pequeña parte al hecho de que el gobierno dedicó muy pocos recursos a aliviar los efectos de la sequía y la hambruna – para poder asegurar así que la crucial ayuda exterior no fuera interrumpida.

Los gobiernos que son aparentemente incapaces o no han estado dispuestos a asegurar las condiciones de vida más básicas a sus propios pueblos publicitan el consecuente sufrimiento para generar ayuda exterior –cuyo impacto, en su gran mayoría, es muy limitado a la hora de aliviar la precaria situación de los más necesitados, o contribuye en ocasiones a alimentar la violencia. Incluso donde la situación es menos drástica, existe en el continente todavía un número mayor de abusos, cometidos directa o sigilosamente por los gobiernos sobre sus propias poblaciones, que los que se sucedieron en la década posterior a la independencia. En aquellos sitios donde prevalecen la escasez y el desorden –casi en todas partes– proliferan la corrupción, la depredación y otras formas de explotación. Los africanos normales y corrientes sólo pueden aspirar a poder evitar la violencia en caso de que lleguen a convertirse en cliente de algún patrono de la élite política. Al final, el creciente fracaso de la ley y del orden hace posible que prospere una amplia colección de violencia “privada” de un tipo u otro: del pequeño crimen al chantaje al por mayor, o a los abusos de los señores de la guerra.

Estos tres tipos, y otros muchos, ofrecen una atmósfera en la que la violencia y la guerra pueden estallar en cualquier momento. Una vez que los conflictos evolucionan se pueden extender rápidamente a los territorios vecinos y engullir a otras sociedades, como ha ocurrido en amplias zonas del oeste y del este de África. Entonces, ¿qué va a suceder? ¿qué se puede hacer?

### **C.- Previsiones para la paz y el desarrollo**

Como sugiere el análisis anterior, la resolución de conflictos, y más extensamente la disminución de la violencia, están condicionadas en última instancia por las realidades políticas en los países y regiones africanas específicas. No puede pretenderse una solución preparada e importada del exterior. La paz no puede fortalecerse a través de fuerzas exteriores. Sólo cuando los actores políticos involucrados estén preparados para finalizar el conflicto puede la intervención extranjera contribuir al mantenimiento de la concordia y animar la reconciliación. Si, como en el caso actual de Costa de Marfil, no existe voluntad para una transición exitosa hacia la paz, el proceso permanece encallado. Por supuesto, es posible que la comunidad internacional intente presionar a un país para la resolución del conflicto. Pero ahí donde el uso continuado de la violencia sirva a los intereses de los gobernantes o de la élite en el poder, no existe una posibilidad realista de forzar una resolución – como muestran claramente los recientes y actuales acontecimientos en Darfur

Más allá de ciertos casos raros de disputas fronterizas (Etiopía/Eritrea) o de conflictos regionales (República Democrática de Congo), donde las organizaciones internacionales pueden ayudar a establecer el marco para la negociación de la paz, existen pocas perspectivas para que actores exteriores puedan actuar decisivamente en aras de una reducción de la violencia. Y precisamente porque se trata de violencia doméstica, conflictos internos y guerras civiles que suponen la más grande de las calamidades para la población civil, debemos concentrar nuestra atención en la probabilidad de que las condiciones políticas en el continente se conviertan en más favorables para la paz y el desarrollo. Aunque es difícil generalizar, es posible hacer algunas observaciones que resulten relevantes para la mayor parte de los países africanos. En el final de esta conferencia, apuntaré dos temas clave: el uso instrumental de la violencia y la institucionalización de la política.

(a) El uso instrumental de la violencia es la principal causa del conflicto en África porque los actores políticos están enseguida preparados para recurrir a la fuerza, ya sea por motivos económicos o políticos. Como he explicado, utilizan la violencia y el conflicto como instrumentos de la política. Como apunta Cramer en su reelaboración de la famosa frase de Clausewitz: “la guerra es la continuación de la violencia por otros medios”.

*Políticamente*, los gobernantes utilizan de buena gana y rápidamente la coerción para permanecer en el gobierno o impedir que otros accedan al poder. Aunque la cooptación permanece como el instrumento favorito de los políticos, la falta de recursos les hace cada vez más difícil encontrar los medios para mantener a sus potenciales rivales a su favor. Cuando esto ocurre, la represión y la fuerza son usadas casi invariablemente. En un contexto donde la mayoría de los países celebran en la actualidad elecciones multipartidistas regulares, la tentación de usar la violencia como arma política es todavía más difícil de resistir.

*Económicamente*, ha existido una tendencia generalizada en África por parte de la élite de buscar el beneficio en el desorden y la violencia. Al existir poco desarrollo, la economía formal no consigue lograr ningún tipo de progreso. En esas circunstancias, es la economía informal, incluso ilegal, la que prospera. Por definición lo informal queda marginado y su funcionamiento depende, por lo tanto, de las reglas y de la protección que los poderosos puedan imponer – lo que se lleva a cabo por medios coercitivos siempre que sea necesario. Mientras en la teoría no existe ninguna razón por la que una economía informal no pueda funcionar de forma pacífica, en un ambiente de escasez, pobreza, corrupción y arbitrariedad, aquéllos que ejercen la violencia tienen ventaja. Tanto si los poderosos son políticos como si son *gansters*, en la práctica éste hecho apenas supone diferencia alguna para las personas, que finalmente tienen que negociar un espacio dentro de la esfera de lo informal.

Mi argumento es muy simple en éste sentido aunque quizás bastante siniestro. Mientras los actores políticos estén ansiosos por usar la violencia (incluyendo el conflicto abierto o incluso la guerra civil) como instrumento político, no puede existir una panorámica realista para una prosperidad pacífica y duradera. Queda fuera de los objetivos de esta conferencia sugerir cómo el ejercicio del poder podría cambiar hasta hacer desaparecer la violencia de lo político. Es suficiente apuntar que la insistencia actual por parte de los donantes para que los gobiernos africanos instituyan elecciones multipartidistas se convierte en algo que en la práctica raramente sirve para eliminar las “causas” de la violencia. Por el contrario, en muchos casos, la competición electoral incrementa la probabilidad de que la violencia estalle, como ha ocurrido en numerosos países – desde Kenia hasta Congo.



(b) Aunque la institucionalización de la política es usada habitualmente para referirnos a la transición hacia prácticas políticas occidentales formalizadas, considero este tema en una dimensión mucho más amplia. Es decir, me refiero esencialmente a la consolidación de un sistema político – formal o informal, occidental o de otra manera – que se dirija como mínimo a mantener un equilibrio dentro de una comunidad política entre los “intereses privados/parroquiales” y el bienestar “público” de un país en su conjunto. Sería por supuesto digno de admiración si África se moviera, como algunos presumen que lo está haciendo, hacia un sistema democrático de rendición de cuentas en el que la población es capaz de ejercer una presión significativa y trascendente sobre sus gobernantes, para mantener la paz y desarrollarse. Sin embargo, desde una perspectiva más realista no está de más considerar otras formas de gobierno, que podrían conducir a una reducción de la violencia.

Además de la consolidación de un entorno democrático, como el preconizado por todos los donantes y las organizaciones internacionales, existen tres posibles ejemplos “indígenas” de acuerdos políticos (entre muchos otros) que podrían constituir cierta forma de institucionalización.

El primero se refiere a las comunidades políticas neopatrimoniales actuales, que aspiran a tejer lo formal y lo informal, como la desarrollada por líderes como Houphouët-Boigny y Jomo Kenyatta. En éste caso, los gobernantes tienen cuidado de equilibrar las demandas formales e informales y mantener algún tipo de equilibrio entre los diversos electorados del país, tanto si son étnicos como si no. La dificultad es que pocos países (como Botswana) poseen suficientes recursos económicos para mantener un sistema de estas características funcionando a lo largo del tiempo. Generalmente, países ricos en recursos (como el petróleo) tienden a engendrar un tipo de políticas en las que la mayoría es excluida de las recompensas por los ingresos de la exportación.

El segundo hace alusión a la situación actual en Somalia donde una organización política musulmana (la Unión de los Tribunales Islámicos [somalíes]) está imponiendo el orden a través de la fuerza, con vistas a reducir la violencia general y establecer algún tipo de orden en algún momento. Esto, sin embargo, es probable que suceda al precio de lo que se podría denominar como la “talibanización” de la sociedad somalí – que supone la imposición de un estado religioso islámico con todas sus constricciones y regulaciones. Incluso en países con

una mayoría de musulmanes, no queda tan claro que la población esté feliz con una organización de estas características.

El tercero señala la experiencia de Somaliland, donde el estallido del entramado político ha conducido a la reconstrucción de una organización política casera basada en las normas políticas "tradicionales" y donde las instituciones se enraízan en el sistema de clanes. Aquí las limitaciones, probablemente, sean más de tipo económico ya que es difícil vislumbrar cómo un sistema de estas características puede conducir a cualquier tipo de desarrollo sostenible. Paradójicamente, lo que es uno de los pocos experimentos "indígenas" en el orden político podría desbaratarse por la presión internacional, que es renuente a aceptar cualquier falsificación de acuerdo con las fronteras actuales.

En estos tres casos, es posible ver cómo las formas no occidentales de rendición de cuentas podrían conducir a la resolución del conflicto y a la reducción de la violencia. La clave aquí, como en todos los casos, reside en la voluntad de los jefes políticos para erigir "instituciones" que hagan posible algún tipo de responsabilidad y de representación, así como un marco legal para el control del uso de la violencia en su conjunto. Incluso aunque tuvieran éxito a nivel interno, estos acuerdos políticos podrían exacerbar los conflictos en la región, dado que otros países podrían sentirse suspicaces por las posibles consecuencias de estas formas de institucionalización "indígenas" o locales.

Por encima y más allá de estos sistemas políticos formalizados, no debemos negar lo que podría ser denominado como las formas "tradicionales" de rendición de cuentas y representación política así como formas locales de resolución de conflictos y reconciliación – que como ya sabemos han tenido un impacto significativo en un número de casos, como por ejemplo, Mozambique y Ruanda (el denominado sistema judicial Gacca).

\* Patrick CHABAL es profesor en el King 's College de Londres y en el Institute for Advanced Study de Princeton. Esta ponencia fue presentada en el marco de las Jornadas Sobre Conflictos organizadas por el Grupo de Estudios Africanos (Universidad Autónoma de Madrid) y celebradas en La Casa Encendida de Madrid del 11 al 14 de Diciembre de 2006.

Artículo traducido por **Isabel CORTINA**.

---

<sup>1</sup> Como Chris Cramer ha apuntado en su reciente libro *Civil War is not a Stupid Thing: Accounting for Violence in Developing Countries*, Indiana University Press, 2006. ISBN 1850657874

**Colapso del estado y construcción de la paz: La experiencia de las mujeres somalíes**

**Judith GARDNER\***

**Antecedentes**

Somalia es el caso más prolongado de colapso de un estado en el África poscolonial y “el estado más íntegramente fallido del mundo”<sup>1</sup>. El estado, que no se constituyó como tal hasta 1960, dejó de ejercer sus funciones cuando el gobierno del General Mohamed Siyad Barre fue derrocado en enero de 1991. Todas las instituciones legislativas y judiciales se desplomaron, junto con el resto de instituciones como el ejército, los bancos y los servicios sociales. El coste humano fue enorme. Más de un cuarto de millón de personas murieron a consecuencia de la hambruna, provocada por el conflicto, que se extendió entre 1992 y 1993; decenas de miles de personas han sido asesinadas en enfrentamientos y muchos más se han convertido en refugiados o desplazados internos.

La operación de Naciones Unidas en Somalia (UNOSOM) intervino para detener las hostilidades y restaurar el orden político pero fracasó en su intento de reconstituir el funcionamiento del estado en Somalia antes de su vergonzosa retirada en 1995. Tampoco han tenido éxito catorce conferencias de paz organizadas con apoyo internacional a la hora de resolver el conflicto político y restaurar un gobierno cuya autoridad sea aceptada en todo el territorio<sup>2</sup>.

El impacto del colapso del estado en Somalia ha variado de región en región pero, en ausencia de un único gobierno central, la política, la economía y el desarrollo no se han detenido. Como señala Mark Bradbury<sup>3</sup>, una de las paradojas del compromiso internacional en Somalia es que, mientras se han ido sucediendo esfuerzos diplomáticos y de construcción del estado para el restablecimiento de un gobierno unitario, los propios somalíes han diseñado diversas formas de gobierno y han revitalizado la economía dentro del territorio de la República somalí. Esto incluye administraciones militares, empresas comerciales que superan el ámbito local, frágiles estructuras municipales, autoridades religiosas que gobiernan a través de la ley islámica (*Shari'a*), y políticas pseudoestatales allí donde se ha logrado cierto consentimiento entre las autoridades y el pueblo. Este último caso

incluye a la independizada República de Somalilandia, creada en 1991, al Estado Puntland de Somalia, creado en 1998 en el noreste, y al Gobierno Federal Transitorio formado en 2004 como resultado del decimocuarto proceso de paz con apoyo internacional. Hasta la fecha, el más estable y desarrollado de estos gobiernos ha sido Somalilandia<sup>4</sup>.

### **¿Cómo se define el colapso de un estado? ¿Había fracasado el Estado somalí antes de colapsarse?**

Maria Brons<sup>5</sup> señala que el Estado somalí había “fallado” antes de su colapso, ya que el número de personas que se beneficiaban de las políticas del estado había disminuido, y la seguridad se había reducido a finales de la década de los ochenta. Teniendo en cuenta algunas de las características del Estado somalí antes de 1991, esta afirmación parece convincente:

- Espantoso record del gobierno en el campo de los derechos humanos.
- Diez años de guerra civil en el noroeste, miles de muertos y desplazados por los bombardeos de las fuerzas gubernamentales.
- Economía dependiente de la ayuda.
- Colapso del sistema bancario (1990).
- Sueldo mensual de los funcionarios menor al coste de un día de comida para una familia media.
- Dependencia de la ayuda y colapso de los servicios sociales.

### **El impacto del colapso del estado en las mujeres**

Cualquiera que sea la forma en la que se defina el colapso del estado en el caso somalí, la guerra civil ha sido un cataclismo para hombres, mujeres y niños, y para la sociedad en general. Decenas de miles de hombres han sido asesinados, dejando viudas y huérfanos. Cientos de miles de familias se han desplazado y se han visto obligadas a separarse, y se han destrozado miles de matrimonios porque la naturaleza del conflicto se basa en el enfrentamiento entre clanes. Un número incalculable de mujeres han sido asesinadas, violadas, secuestradas, abandonadas,

se han visto obligadas a desplazarse y han sufrido abusos sexuales. Más de una generación entera de niños no ha tenido acceso a educación.

Las mujeres han soportado la parte más dura de la tensión que el conflicto ha generado en el matrimonio y en la familia; las limitaciones que suponían sus roles habituales, y lo que esperaban que su compañero hiciese y el modo en que éste contribuía al hogar y la vida familiar, dejaron de ser aplicables en la mayoría de los casos. En muchos hogares, las mujeres han tenido que comenzar a tomar las decisiones y a soportar más responsabilidad que nunca para la supervivencia de su familia. Éste ha sido un cambio fundamental en las relaciones de género y en la economía familiar.

En las comunidades de pastores, la pérdida de hombres y chicos a causa de la guerra y el *qaad*<sup>6</sup> ha provocado que, en una gran cantidad de hogares, las mujeres sean las cabezas de familia y que otros muchos hogares carezcan de los medios necesarios para continuar con las pautas estacionales de migración. Las investigaciones<sup>7</sup> indican que esta situación está provocando cambios en las prácticas de gestión del rebaño como, por ejemplo, el aumento del uso del vallado en el pastoreo comunitario ya que las mujeres despliegan diferentes estrategias para enfrentarse a las nuevas situaciones. Desde la guerra, las mujeres se han involucrado en el comercio de ganado – antiguamente reservado a los hombres.

La vida urbana ha atraído a un gran número de jóvenes pastores desmovilizados que se han establecido en las ciudades, provocando una crisis de matrimonio para las jóvenes mujeres pastoras en edad casadera que todavía viven en las zonas rurales. Las pruebas circunstanciales sugieren que muchas chicas están abandonando la vida nómada en busca de trabajo y marido en la ciudad.

La violencia de género<sup>8</sup> ha sido una característica fundamental de la guerra, en la que las convenciones que acostumbran a proteger a mujeres y niños, y a preservar la dignidad humana no han sido respetadas. Mujeres y niñas han sido objeto de violaciones, raptos y esclavitud sexual y, más recientemente, también de asesinatos de venganza entre clanes<sup>9</sup>. En el centro sur de Somalia, la ausencia de ley y orden, y la relativa fragilidad del control de las formas de violencia del clan, han permitido que la violación se convierta en una actividad criminal habitual<sup>10</sup>.

En el lado positivo, las mujeres han sido capaces, generalmente, de viajar de manera más segura que los hombres durante la guerra porque no han sido tradicionalmente objetivos de los asesinatos de venganza. Algunas mujeres han aprovechado esta movilidad para hacerse un nuevo y exitoso hueco en la economía. El papel de la mujer en la microeconomía probablemente nunca haya sido tan importante como durante la guerra. Sin embargo, el valor real de su papel, en una economía mucho más amplia, es limitado, debido a la diferencia entre los patrones de gasto de las mujeres y los de los hombres.

La visibilidad de la mujer en el mercado, y el - ahora bastante bien documentado - hecho de que haya aumentado su papel en la economía, acompañan a menudo la opinión de que las mujeres han sido liberadas por sus nuevos roles y responsabilidades. Algunas mujeres han encontrado definitivamente el empoderamiento a causa de los cambios que forzosamente se han producido en sus vidas. A través de la formación y de su pertenencia a grupos de mujeres y a organizaciones de la sociedad civil, o por su mediación como constructoras de paz y activistas de la comunidad, las mujeres están siendo escuchadas y están teniendo influencia en el ámbito comunitario, un ámbito en el que no se les ha permitido actuar tradicionalmente.

Las investigaciones<sup>11</sup> sugieren, sin embargo, que gran parte de la labor de las mujeres tiene lugar en los peores trabajos, implica sacrificio, riesgo y humillación, y se desarrolla en pequeños negocios a una escala insignificante en comparación con su falta de capital; y con todo su esfuerzo diario es probable que puedan volver a casa con alimentos para una comida para ellas y su familia.

La evidencia también sugiere que, cuando pueden, tanto en Somalia como en la diáspora, los hombres que han perdido su forma de ganarse la vida "eligen" sobrevivir dependiendo de las mujeres que "rebajarse" a asumir tareas y empleos realizados tradicionalmente por ellas. Así, muchos hombres dependen económicamente de mujeres - algo que es considerado muy vergonzoso en la cultura somalí. Los hombres (y mujeres) que no pueden encontrar un trabajo acorde con su estatus y su cualificación anteriores a la guerra, experimentan una pérdida de autoestima y sentimientos de profunda frustración<sup>12</sup> pero, mientras las mujeres son capaces de superarlo, los hombres tienen más dificultades para soportar esta nueva situación. En Somalia, por lo menos, tanto hombres como

mujeres aceptan la dependencia del hombre de manera pasiva; lo ven como un acuerdo temporal mientras los hombres superan la crisis en la que se encuentran.

El impacto de la guerra sobre los hombres<sup>13</sup>, un factor causal de los cambios de rol y de responsabilidades de hombres y mujeres, ha empobrecido todavía más a muchas mujeres. Se encuentran más lejos de poder acceder a la educación o la alfabetización, menos capaces de acceder a los servicios de salud y, a diferencia de los hombres, también más lejos de tener el tiempo y la oportunidad necesarios para reflexionar sobre la manera de actuar sobre las causas urgentes y estructurales de su situación a través de la acción colectiva o de la acción o intervención política.

### **Las mujeres somalíes y la construcción de la paz**

Impelidas por el insoportable sufrimiento causado por el impacto de la guerra en la familia, las mujeres han estado a la vanguardia en la construcción de la paz en el ámbito local y nacional en el centro sur de Somalia, Puntland y Somalilandia. En diferentes momentos de crisis durante los últimos quince años más o menos, muchos grupos de mujeres se han organizado desde la base con la intención de superar las divisiones entre los clanes y la violencia provocada por sus políticas, y para promover la reconciliación y los procesos de paz en el ámbito local, nacional e internacional.

Desde 1991 se han desarrollado diferentes tipos de conflictos armados; entre ellos, luchas entre clanes dependientes del mismo clan familiar, conflictos provocados por la venganza entre clanes rivales, conflictos por el control de la tierra o los recursos - conflictos en los cuales los intereses del clan juegan un papel importante pero el impulso proviene de personas con capacidad para pagar y armar una milicia -, y actividades criminales llevadas a cabo por bandas armadas que operan gracias a la ausencia de ningún mecanismo efectivo de cumplimiento de la ley. A través de acciones individuales y colectivas, las mujeres han podido influir en el transcurso de diferentes conflictos durante la guerra pero es en el caso de los conflictos entre clanes en el que las mujeres pueden ejercer una mayor influencia. El poder de la mujer para actuar como constructora de paz es ampliamente conocido en la sociedad somalí.



En la cultura pastoril somalí, la mujer simboliza la paz y la maternidad – la llegada de una nueva vida después de la muerte, que forma parte de la guerra<sup>14</sup>. Las estrategias que adoptan las mujeres están basadas en su contexto doméstico, en su papel de madres y en su posición respecto a su género dentro del sistema de clanes. El papel que las mujeres acostumbran a jugar en las conversaciones de paz proviene de y, en último término, refuerza su identidad de género tradicional<sup>15</sup>. Las acciones de las mujeres, especialmente cuando se llevan a cabo en masa, tienen una profunda fuerza simbólica para el hombre somalí, y el poder de influir sobre las inseguridades y necesidades emocionales de hasta el hombre más poderoso.

### **Transformación del conflicto – la estrategia de las mujeres somalíes**

Judy El-Bushra señala cómo, “a diferencia de la mayor parte del trabajo formal que se realiza por la paz y la reconciliación, las organizaciones activistas por la paz de las mujeres procuran tener sus raíces en la cultura local y en la especificidad cultural”<sup>16</sup>. Las actividades a favor de la paz de las mujeres somalíes proporcionan ejemplos claros de esta acción basada en lo local. Estas acciones fueron posibles por la importancia que tiene el género en el sistema de organización social de los clanes en la cultura somalí, dentro de la cual las mujeres tienen una serie de oportunidades y obligaciones diferentes a las de los hombres. Las “oportunidades” son las que permiten a las mujeres convertirse en potenciales constructoras de paz en los conflictos que tienen lugar entre clanes, así como en el seno de éstos<sup>17</sup>.

A diferencia de los hombres, que son leales a un único clan - su propio clan - , las mujeres pueden prestar lealtad a varios clanes. En primer lugar, al clan en el que nacieron – el del padre – que establece su identidad de clan primaria. En segundo lugar, tienen una estrecha relación con el clan de su madre. En tercer lugar, con el matrimonio, que es generalmente exogámico, establecen fuertes vínculos con el clan de su marido, cuyo clan familiar se convertirá en el clan de sus hijos. Y así sucesivamente con los clanes familiares de las personas con las que se casarán sus hijos cuando lleguen a la edad adulta. Cuando se producen guerras en las que intervienen clanes, las mujeres pueden usar estos vínculos para protegerse a sí mismas y a otros, y para promover la reconciliación entre los grupos con los que tienen relación<sup>18</sup>.

Desde 1991, los grupos pacifistas de mujeres han empleado varias estrategias tradicionales para acabar con el conflicto y llevar a las partes contendientes a conversaciones de paz. Entre ellas se encuentran las siguientes:

- presionando a sus hombres en la vida privada, llegando incluso a hacer huelga de piernas cruzadas.
- recitando *buraanbur*<sup>19</sup> a ambas partes del conflicto, poemas especialmente compuestos por mujeres para transmitir persuasivos mensajes de paz de una manera ágil y poderosa.
- engatusando con un lenguaje halagador cuando se habla con el grupo contendiente.
- organizando sesiones masivas y abiertas de rezo (*allabari*) para que toda la comunidad rece por el fin del conflicto.
- manifestándose en medio de la lucha entre grupos armados enfrentados mientras recitan *buraanbur*<sup>20</sup>, y con la cabeza cubierta con pañuelos blancos (símbolo de luto).

Además, durante las conversaciones de paz las mujeres han desempeñado un papel de apoyo fundamental que proviene de y, al mismo tiempo, refuerza su identidad de género tradicional. Algunas de las actividades desarrolladas son las siguientes:

- financiar encuentros y el desplazamiento de los ancianos.
- preparar la comida para los delegados durante las conversaciones.
- Mantener abiertas las líneas de comunicación entre las diferentes partes negociadoras en todo momento a través de las mujeres que comparten vínculos con ambos bandos, y convencer a los delegados de alcanzar un acuerdo.

Otras actividades relacionadas con la paz, también llevadas a cabo por mujeres en este escenario de ausencia de estado y de seguridad, pueden incluirse en cuatro categorías<sup>21</sup>:

1. Supervivencia y necesidades básicas: por ejemplo, proporcionando comida, refugio, recibimiento, cuidados sanitarios, etc. a individuos y familias que han sido atacados o desplazados; cuidando a individuos vulnerables como

madres embarazadas y huérfanos durante el conflicto; organizando el trabajo agrícola comunitario para asegurar la producción de comida; gestionando comedores.

2. *Advocacy*: trabajando con la sociedad civil, el gobierno y los medios de comunicación para concienciar sobre los derechos humanos en general, y sobre objetivos políticos más concretos como la reintegración de los refugiados o la celebración de elecciones.
3. Educación de la comunidad y reconstrucción: desarrollando proyectos para la desmovilización de soldados, prestando asistencia ante los traumas, realizando educación para la paz, trabajando a favor de la justicia y la reconciliación, presionando por la igualdad de acceso a los servicios, etc.
4. Promoción de la inclusión de la mujer en la toma de decisiones: promocionando los derechos de participación política y de seguridad para la mujer en el ámbito político y en la práctica a través de educación cívica y en derechos; formación en liderazgo de las mujeres; y formación y apoyo a aquellas mujeres que podrían llegar a ser parlamentarias.

Consideradas en su conjunto, y en comparación con otras intervenciones pacifistas desarrolladas en el ámbito internacional, el conjunto de actividades que las organizaciones de paz de las mujeres somalíes han llevado a cabo en el transcurso de su corta historia son un ejemplo de la manera en que, como señala El-Bushra<sup>22</sup> refiriéndose a las organizaciones pacifistas de mujeres por todo el mundo, “las experiencias de las mujeres amplían el campo de acción de la propia construcción de la paz, ya que su activismo se dirige no sólo a las dimensiones psicosocial, relacional y espiritual de la transformación de conflictos, sino también a las dimensiones política y económica”.

### **Somalia y la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas**

El 31 de octubre de 2000, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la Resolución 1325, que insta a los estados miembros a proporcionar protección a mujeres y niñas durante un conflicto armado para asegurar la plena participación

de las mujeres en iniciativas humanitarias, de solución de conflictos, en procesos de paz y en la reconstrucción posbélica. Junto a la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Pekín de 1995 y la ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, la Resolución 1325 es un hito en el reconocimiento internacional de los derechos de las mujeres en la Política y el Derecho<sup>23</sup>. Sin embargo, en el contexto de los procesos de paz somalíes, la Resolución 1325 todavía no ha sido tomada en serio ni por los actores somalíes ni por los internacionales.

Somalia ha tenido 14 conferencias de paz con apoyo internacional desde 1991. La decimotercera, celebrada en Arta, Djibuti, en 2000, ha sido la que más cerca ha tenido la posibilidad de permitir la participación de la mujer en la formación del gobierno<sup>24</sup>. La estrategia empleada por las mujeres fue construir el concepto de “el clan de las mujeres” o “el sexto clan” – términos ingeniosos que siguen el juego al enfoque de cinco clanes puesto en práctica en la Conferencia para la paz y la reconciliación de Arta, encargada de formar la Asamblea Nacional Transitoria. La presión de las mujeres a los actores internacionales tuvo éxito, y se les concedió, sin entusiasmo, una posición en la toma de decisiones de la conferencia como “el sexto clan”. Se aseguraron 25 asientos reservados a mujeres dentro de un parlamento con 245 escaños.

Durante el decimocuarto proceso de paz, en El Doret y Mbagathi en Kenia, entre 2003 y 2005, las mujeres fueron degradadas nuevamente al estatus de observadoras. Además, el Gobierno Nacional Transitorio resultante no respetó la cuota para las mujeres que había sido aceptada anteriormente sin que, hasta la fecha, se haya producido ninguna protesta internacional.

### **Habituales percepciones erróneas sobre las mujeres somalíes por parte de los actores internacionales que toman parte en las conversaciones de paz**

La implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas está quizás limitada, por parte de la comunidad internacional, por una serie de percepciones erróneas, ampliamente extendidas, sobre la mujer, la guerra, la paz y la política<sup>25</sup>. Resumiendo, estas percepciones equívocas incluyen las siguientes creencias:

- las mujeres son víctimas pasivas de la guerra más que seres fuertes que, en contextos de desesperación, demuestran cierta capacidad de alterar y afectar sus propias circunstancias y las de los demás;
- “las mujeres” son una categoría no diferenciada, incluida dentro de la “sociedad civil”, junto a discapacitados, jóvenes o líderes religiosos;
- todas las mujeres tienen las mismas necesidades básicas, intereses y opiniones, y siempre trabajarán juntas en buena cooperación, con independencia de cuáles sean sus diferencias;
- las mujeres son apolíticas y nunca toman partido;
- las mujeres son amantes de la paz por naturaleza;
- las mujeres (como categoría no diferenciada de la sociedad civil) trabajarán juntas para superar las divisiones y las diferencias de los clanes;

Guiadas por presupuestos tan simplistas y tan indiferentes a las cuestiones de género, no sorprende que las intervenciones internacionales de paz en Somalia no hayan tenido en cuenta realmente los derechos políticos y las aspiraciones de las mujeres. La inclusión de las mujeres en los procesos de paz ha sido, en el peor de los casos, pura fachada y, en el mejor, por motivos pragmáticos, y siempre desde el desconocimiento del papel que las mujeres pueden jugar en la construcción de la paz en el conflicto somalí persuadiendo a las partes enfrentadas a continuar negociando.

La política de clan, dominada por los hombres, prevalece, y la mujer siempre estará marginada debido a un sistema de clanes basado en el género. Por consiguiente, y a pesar de aceptar el derecho de las mujeres a participar en igualdad de condiciones, éstas son excluidas de las discusiones fundamentales y tienen poco o nada que decir sobre lo que es, en esencia, la creación de una nueva visión de la sociedad somalí. El poder desigual que los hombres han tenido en la construcción de la paz es resultado de la ideología de género existente, en la cual la política y la construcción de la paz son ámbitos exclusivamente masculinos<sup>26</sup>.

### **Consideraciones finales**

Las experiencias de las mujeres somalíes sobre la guerra, los procesos de paz y la política posteriores a 1991 suscitan una serie de interrogantes sobre el

fracaso del estado y el proceso de formación de uno nuevo, así como sobre la posición adoptada por la comunidad internacional tras su intervención y sobre la naturaleza de las ideologías de género. Entre las cuestiones que pueden plantearse se encuentran las siguientes:

- ¿Cómo identificar quiénes son los representantes o portavoces legítimos de hombres y mujeres en un estado fracasado?
- ¿Es una cuestión de relativismo cultural justificada en todo caso por la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas?
- En el contexto somalí, ¿ofrecería hipotéticamente un estado reconstruido mayores beneficios a las mujeres que a los hombres?
- Somalia ha sido un “estado” únicamente durante 30 años antes de fracasar. ¿Cuánto tiempo puede llevar cambiar una ideología de género predominante? ¿Es necesario para ello un aparato estatal?

\* Ponencia presentada por Judith Gardner para el Taller “Los conflictos olvidados africanos: Iniciativas para su resolución” de la Universidad Autónoma de Madrid, 11-14 de diciembre de 2006, Madrid. Judith Gardner ha sido hasta hace poco tiempo la responsable regional de África y Medio Oriente en el Catholic Institute for International Relations (CIIR). Sus áreas de interés son género y conflicto. Ha editado con Judy El Bushra, *Somalia: The Untold Story. The War Through the Eyes of Somali Women*, Pluto Press, Londres, 2004.

Ponencia traducida por **Iker ZIRION LANDALUCE**.

## NOTAS

<sup>1</sup> International Crisis Group (ICG), 2005.

<sup>2</sup> En el momento de escribir esta ponencia, Etiopía, con el apoyo de Estados Unidos ha usado la fuerza militar para expulsar a la Unión de Cortes Islámicas e instalar el Gobierno Nacional Transitorio de Abdullahi Yusuf. Creado en 2004 como resultado de las Conversaciones de Paz de Mbagathi, el GNT ha estado refugiado en Nairobi y en varias ciudades del sur, donde podían obtener protección local. Hasta ahora habían sido incapaces de entrar en la capital debido a la oposición de los señores de la guerra locales, primero, y de la Unión de Cortes Islámicas, después. Todavía queda por ver qué pasará con el GNT cuando Etiopía retire sus tropas.

<sup>3</sup> BRADBURY, Mark *Becoming Somaliland: a study in state-building*, 2007 [Borrador de manuscrito para ser publicado en 2008].

<sup>4</sup> *Ibidem*.

---

<sup>5</sup> BRONS, Maria *Society, Security, Sovereignty and the State in Somalia. From Statelessness to Statelessness?*, International Books, Países Bajos, 2001.

<sup>6</sup> Planta (*catha edulis*) que produce una ligera sensación estimulante y pérdida de apetito cuando se mastica.

<sup>7</sup> Consultar, por ejemplo, los informes de PENHA y Vetaid sobre los cambios en las comunidades de pastores de Somalilandia.

<sup>8</sup> Hombres y niños han sido el objetivo de sistemáticos e importantes asesinatos entre clanes, han sufrido amenazas de muerte y de tortura, se han visto obligados a participar en milicias, y forzados a punta de pistola a perpetrar y a ser testigos de violaciones y otros abusos sexuales contra mujeres y chicas. Los niños han sido coaccionados a tomar las armas en alguna de las múltiples facciones armadas que han actuado a lo largo de la guerra.

<sup>9</sup> UNIFEM, *Gender profile of the Conflict in Somalia*, UNIFEM [Sin fecha].

<sup>10</sup> Merece la pena destacar que durante el poco tiempo que el sur de Somalia estuvo en manos de la Unión de Cortes Islámicas (con un masivo apoyo popular, especialmente de las mujeres) se terminó con la violencia sexual que había estado ampliamente extendida con los señores de la guerra.

<sup>11</sup> Ver el estudio de caso de Ibrahim Nur para ACORD.

<sup>12</sup> HARRIS, Hermione *The Somali Community in the UK: what we know and how we know it*, commissioned for the Information Centre about Asylum & Refugees in the UK (ICAR), King's College London, Londres, 2004.

<sup>13</sup> El impacto de la guerra sobre los hombres ha recibido una atención e investigación mínimas. Poco se sabe sobre la manera en la que influyen la identidad de género de los hombres y los chicos sobre su destino y oportunidades. Mujeres de toda clase, situación y edad se han mostrado capaces de adaptarse a sus nuevas circunstancias (aceptando los peores trabajos si era necesario) sin poner en peligro sus roles de género como madres y cuidadoras. Los hombres, sin embargo, están demostrando una menor flexibilidad; algunos se han visto beneficiados por la guerra, pero muchos más han perdido los medios para seguir cumpliendo con sus roles de género tradicionales de proveedor y protector – roles que apoyaban su estatus y su identidad de género.

<sup>14</sup> Una manera tradicional de simbolizar el final de una guerra en la sociedad pastoril somalí es que las partes del conflicto entierren una membrana de feto en el lugar en el que han derramado sangre conjuntamente.

<sup>15</sup> Curiosamente, las mujeres cuentan que, entre los métodos más efectivos para influenciar a los hombres tanto a luchar como a buscar la paz está el de amenazarles con invertir los roles de género tradicionales. Por ejemplo, en Mogadiscio, las mujeres incitaban a sus hombres a seguir luchando lanzándoles en la calle utensilios de cocina y gritándoles que ellas se iban a encargar de luchar y los hombres tendrían que quedarse en la cocina. En Burao, en 1993, las mujeres corrían entre los contendientes de ambos bandos protestando y amenazando con quitarse los pañuelos que cubrían sus cabezas para avergonzar a sus hombres si ellos no dejaban de disparar: GARDNER, Judith y EL-BUSHRA, Judy *Somalia. The Untold Story: the war through the eyes of somali women*, CIIR – Pluto Press, Londres, 2004.

<sup>16</sup> El-Bushra también señala que éste fue una de las razones que condujeron al desarrollo de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad: EL-BUSHRA, Judy *Feminism, gender & women's peace activism*, 2005, [Artículo inédito para AEGIS].

<sup>17</sup> Del mismo modo que las mujeres pueden ser poderosas partidarias de la paz, también lo pueden ser de la guerra. En la guerra actual, las mujeres han promovido ciertos conflictos actuando como agentes de guerra, subvencionando y atendiendo a grupos armados.

---

Diferentes testimonios atestiguan que hay mujeres que han incitado a los hombres a luchar, algunas mujeres y niñas incluso se han unido a las milicias del clan como combatientes, y otras pocas han creado, mantenido y dirigido sus propias milicias: GARDNER, Judith y EL-BUSHRA, Judy *Somalia. The Untold...*, op. cit.

<sup>18</sup> Esto también significa que las mujeres son percibidas con recelo al prestar una lealtad al clan tan ambivalente, no permitiéndoseles participar en los foros de toma de decisión de los clanes. Por esto no pueden participar en la política ni en los consejos de paz del clan.

<sup>19</sup> La poesía es una poderosa "arma" de guerra y de paz en la sociedad somalí. Hombres y mujeres tienen tipos diferentes de poesía; *buraanbur* es la forma tradicional de poesía de las mujeres.

<sup>20</sup> Para ver ejemplos de *buraanbur* compuestos por mujeres con este propósito, consultar GARDNER, Judith y EL-BUSHRA, Judy *Somalia. The Untold...*, op. cit; y BRYDEN, Matt y STEINER, Martina *Somalia between Peace & War: Somali women on the eve of the 21<sup>st</sup> Century*, UNIFEM, 1998.

<sup>21</sup> Estas categorías se han cogido prestadas del informe "A Framework for Documentation", del Proyecto *Women Building Peace: Sharing Know-How*, de la organización para la construcción de la paz *International Alert*: EL-BUSHRA, Judy *Feminism, gender...*, op. cit.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibid*.

<sup>24</sup> Las mujeres han corrido la misma o peor suerte en los procesos de paz organizados en el ámbito nacional, especialmente en Somalilandia y Puntland.

<sup>25</sup> Y en otros muchos contextos en los que los actores internacionales carecen de un análisis de género del conflicto, cegados por su propia incapacidad para percibir la naturaleza, construida sobre la base de cuestiones sociales y de género, del mundo económico, social, cultural y político del que todos formamos parte.

<sup>26</sup> Desde 1991 y con el colapso del estado, la ideología de género dominante tenía más que ver con el periodo precolonial de Somalia que con ninguna época posterior. En la época en la que había control del estado en Somalia, el gobierno de Siyad Barre fomentó una ideología, y una legislación acorde que, en teoría al menos, dotaba a hombres y mujeres de una misma posición ante los aspectos fundamentales de la vida, incluyendo la política. Todo fracasó, junto con el estado, en 1991, pero es evidente que la ideología de género preestatal ha resistido y vuelve a estar vigente.

## Bibliografía

BRADBURY, Mark *Becoming Somaliland: a study in state-building*, 2007 [Borrador de manuscrito para ser publicado en 2008].

BRONS, Maria *Society, Security, Sovereignty and the State in Somalia. From Statelessness to Statelessness?*, International Books, Países Bajos, 2001.

BRYDEN, Matt y STEINER, Martina *Somalia between Peace & War: Somali women on the eve of the 21<sup>st</sup> Century*, UNIFEM, 1998.

EL-BUSHRA, Judy *Feminism, gender & women's peace activism*, 2005 [Artículo inédito para AEGIS].



GARDNER, Judith y EL-BUSHRA, Judy *Somalia. The Untold Story: the war through the eyes of somali women*, CIIR - Pluto Press, Londres, 2004.

HARRIS, Hermione *The Somali Community in the UK: what we know and how we know it*, commissioned for the Information Centre about Asylum & Refugees in the UK (ICAR), King's College London, Londres, 2004.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP "Somalia's Islamists" en *International Crisis Group Africa report*, n° 100, 2005. <http://merln.ndu.edu/archive/icg/terrorismsomalia.pdf>

MEINTJES, Sheila, PILLAY, Anu y TURSHEN, Meredith *The Aftermath: Women in Post-conflict transformation*, Zed Books Ltd, Londres y Nueva York, 2001.

NUR, Ibrahim "Somalia Case Study" en *Gender Sensitive Programme Design and Planning in Conflict-Affected Situations*, ACORD, 2002 [Sin publicar].

UNIFEM *Gender & Conflict Profile for Somalia*, UNIFEM [Sin fecha].

VETAID *Pastoralism & Sedentarisation in Waqoyi Galbeed Region, Somaliland*, Informe para Oxfam, Vetaid, Edimburgo, 1997.

WARSAME, Amina Mohamoud "Queens Without Crowns: Somaliland Women's Changing Roles and Peace Building" en *Horn of Africa Series*, n°. 4, Life & Peace Institute, 2003.

## ***Sur Sudán: dinámicas, incertidumbres y amenazas en la actual posguerra***

**Óscar MATEOS MARTÍN\***

*"Our sons are deceiving us.....*

*Our soldiers are confusing us"*

*"Dinka-Nuer Reconciliation Conference", 1999<sup>1</sup>*

Desde su independencia en 1956, "Sudán se encuentra en una dolorosa búsqueda de sí mismo"<sup>2</sup>. Al histórico y complejo enfrentamiento en el sur, contexto que abordaremos en estas páginas, cabe sumar la actual guerra en la región oeste de Darfur<sup>3</sup> o el potencial conflicto en el este del país, por lo que algunos han preferido entender Sudán como "una red de guerras internas" que acontecen a nivel nacional, regional y local<sup>4</sup>.

Lejos de responder a una naturaleza meramente "religiosa" o "tribal", como a menudo se ha simplificado<sup>5</sup>, estos "conflictos sudaneses" son consecuencia de una multiplicidad de factores (históricos, culturales, políticos, sociales y económicos) en los que la identidad (religiosa<sup>6</sup>, nacional o étnica<sup>7</sup>), la formación y concepción del estado-nación<sup>8</sup> y la tensión centro-periferia (en términos de marginación política, social y económica)<sup>9</sup> han tenido un peso específico. Al margen de la causalidad interna, el análisis de esta realidad tampoco puede obviar la substancial y paulatina regionalización e internacionalización de todos sus actores, dinámicas y consecuencias.

El conflicto armado en el sur, uno de los "peor malinterpretados", según Gérard Prunier<sup>10</sup>, ha adolecido de todas y cada una de estas características. Durante casi cinco décadas y de forma intermitente, los sucesivos gobiernos sudaneses (de base árabe y musulmana) y los movimientos de oposición armada del sur (pertenecientes a un sinnúmero de grupos étnicos y de religiones) han protagonizado una de las guerras más cruentas de todo el continente africano. Dicho enfrentamiento, que en su última etapa (1983-2005) mantuvieron el gobierno de Jartum y el grupo armado de oposición *Sudan People's Liberation*

*Movement/Army (SPLM/A)*<sup>11</sup>, llegó a su fin con la firma del llamado *Comprehensive Peace Agreement (CPA)* el 9 de enero de 2005<sup>12</sup>. Este acuerdo contemplaba, entre otros aspectos, el establecimiento de un Gobierno de Unidad Nacional (GoNU, por sus siglas en inglés) y de un Gobierno autónomo para el sur (GoSS, por sus siglas en inglés), así como la celebración de elecciones en 2008 o 2009 y de un referéndum de autodeterminación para el sur en 2011.

Desde entonces, el sur de Sudán, al igual que otros contextos posbélicos africanos, ha logrado avanzar en algunos de los compromisos planteados, a la vez que ha experimentado un cierto estancamiento en otros. La principal amenaza para el futuro del proceso, sin embargo, tiene que ver esencialmente con una doble dinámica mucho menos visible y tradicionalmente presente en la evolución del conflicto sudanés. Por un lado, el actual régimen de Omar al-Bashir estaría tratando de frustrar el CPA mediante su habitual estrategia de alentar la división en el sur. Por otro, se estaría perpetuando la fragmentación y la confrontación existente entre las diferentes comunidades sureñas, especialmente entre los dinka (grupo étnico mayoritario en el sur) y el resto de grupos étnicos<sup>13</sup>.

¿Cuál es la esencia de estas “dinámicas de la posguerra” y su impacto en el devenir del proceso de paz? El presente artículo aborda este asunto en tres partes diferenciadas: a) el origen, las características y las causas del conflicto en el sur de Sudán; b) el análisis de los contenidos y la evolución del CPA; y c) el análisis de las “dinámicas de la posguerra” y el futuro del acuerdo de paz.

### **Orígenes, características y causas de la guerra en el sur de Sudán**

Sólo desde 1983, la guerra en el sur de Sudán ha dejado una extraordinaria herencia de sufrimiento humano cifrada en más de dos millones de víctimas mortales<sup>14</sup>, cuatro millones de personas desplazadas internas y medio millón de refugiados. El análisis de sus antecedentes históricos, características y causas de fondo es primordial para comprender tanto la duración como las consecuencias de dicho conflicto.

### **Antecedentes históricos**

Tras el paso del imperio turco-egipcio (1820-1883) y del estado Mahdista (1883-1898), las fuerzas anglo-egipcias se hicieron con las riendas del poder,

estableciendo un “condominio” que desempeñó una administración conjunta del territorio<sup>15</sup>. Al igual que sus predecesores, el régimen anglo-egipcio contribuyó con sus políticas a la marginación de las regiones periféricas, así como a la promoción de las élites del norte. Asimismo, después de mantener el norte separado del sur hasta su fusión en 1947<sup>16</sup>, los británicos decidieron entregar el poder a las élites norteñas tras la independencia del país en enero de 1956. Pocos meses antes e intuyendo el acontecimiento, un grupo de oficiales del ejército originarios del sur del país, ya habían decidido amotinarse en la localidad sureña de Torit, formando el movimiento guerrillero *Anyanya*<sup>17</sup>, en lo que se denominó posteriormente como la “primera guerra sudanesa”.

Los primeros años de independencia fueron dirigidos por el General Abbud, quien institucionalizó la política de islamización y arabización del sur. Tras su derrocamiento popular en 1964 y la sucesión de varios gobiernos, el General Nimeiri iniciaría en 1969 una de las etapas claves de la historia del país. El golpe de estado fallido sufrido en 1971 junto con su creciente aislamiento político, llevaron a Nimeiri a emprender acercamientos tanto con los países vecinos (principalmente con Etiopía y Uganda) como con los rebeldes del sur. Este proceso cristalizó en “el acuerdo de paz de Addis Ababa” en 1972, que contemplaba la integración de los miembros de la guerrilla en el ejército sudanés y otorgaba una cierta autonomía al sur.

La violación sistemática de dicho acuerdo por parte del Gobierno<sup>18</sup>, la nueva deriva islamizadora de finales de los setenta y el descubrimiento de yacimientos petrolíferos en el sur, llevó a la suspensión del acuerdo de Addis Ababa y a la posterior declaración de la ley islámica (*sharia*) en las llamadas “Leyes de septiembre” de 1983. Todo ello desembocó en la formación del SPLM/A, enraizado en el movimiento *Anyanya* y liderado por un antiguo oficial del ejército, John Garang, iniciándose así la “segunda guerra sudanesa”.

Un levantamiento popular derrocaría al régimen de Nimeiri en 1985, siendo substituido por un gobierno encabezado por el partido *Umma de Sadiq al-Mahdi*, democráticamente elegido en 1986. Todos los acercamientos hacia un nuevo acuerdo de paz con el SPLM/A durante este gobierno fueron finalmente frustrados por la consolidación en la escena del *National Islamic Front* (NIF), posteriormente también conocido como *National Congress Party* (NCP)<sup>19</sup>, quien en junio de 1989

protagonizó un golpe de Estado, justo el día anterior a que la *sharia* fuera a ser revocada en el Parlamento. El nuevo ejecutivo, liderado por el General Omar al-Bashir e inspirado por Hassan al-Turabi<sup>20</sup>, anuló igualmente la Constitución, prohibió los partidos políticos, islamizó el sistema judicial e intensificó la confrontación norte-sur, proclamando la *jihad* contra “el sur no musulmán”.

Por otra parte, a partir de 1991 el SPLA sufrió un notable debilitamiento fruto de la caída del régimen de Mengistu en Etiopía (una de sus principales fuentes de sustento) y de las escisiones producidas en el seno del grupo, aspecto este último analizado más adelante. El SPLM/A, sin embargo, logró reorganizarse gracias al apoyo de otros países de la región (especialmente de Eritrea) y a la consecución de alianzas con la oposición política del norte, formando la llamada *National Democratic Alliance* (NDA). Éste hecho, sostiene Douglas H. Johnson, fue gracias al desarrollo por parte de Garang de un discurso de agravios que no estaba meramente confinado al sur y que aspiraba, al menos en algunos sectores, al resurgimiento de un “Nuevo Sudán”<sup>21</sup>.

La década de los noventa presenció un importante recrudecimiento de los combates entre el SPLM/A y Jartum, éste último apoyado por los grupos escindidos de la guerrilla de Garang (llamados *South Sudan Defence Force*, SSDF). A pesar del fuerte aislamiento internacional sufrido por el régimen de al-Bashir por su apoyo a al-Qada, el nuevo escenario internacional dibujado por los atentados del 11 de septiembre de 2001 derivó en un acercamiento entre Sudán y EEUU y en el posterior inicio de conversaciones con el SPLM/A a partir de 2002.

Tras un minucioso proceso auspiciado por la organización regional *Inter-Governmental Authority for Development* (IGAD), ambas partes firmaron en Naivasha (Kenia) el llamado *Comprehensive Peace Agreement* que ponía fin a 22 años de enfrentamiento armado. Sin embargo, pocos meses después de la puesta en marcha del plan de paz, en julio de 2005, el líder del SPLM/A, John Garang, moría de forma accidental<sup>22</sup>, hecho que hacía temer por el conjunto del proceso. Finalmente, el histórico dirigente sería substituido en el cargo por Salva Kiir, iniciándose así una nueva e incierta etapa en el camino de la pacificación del sur de Sudán.

### **Sudán como paradigma de las “Nuevas guerras”**

El final de la Guerra Fría y el impacto del fenómeno de la globalización alumbraron cierta reconfiguración de las características de los conflictos armados, lo que algunos autores como Mary Kaldor<sup>23</sup> han denominado “nuevas guerras” (*new wars*). El conflicto en el sur de Sudán, esencialmente desde 1983, integra muchas de las especificidades de estas “nuevas guerras”, *inter alia*: a) un carácter intraestatal pero internacionalizado; b) la utilización de nuevos métodos de lucha y combate; y c) el desarrollo de una economía de guerra globalizada y descentralizada.

#### *a) Guerra interna pero internacionalizada*

El conflicto armado en Sudán ha tenido un carácter fundamentalmente *interno* y también *localizado*, ya que, por una parte, la confrontación bélica tuvo lugar en el interior de unas fronteras internacionalmente reconocidas y, por otra, se desarrolló únicamente en determinadas partes del país, preferentemente en el sur. No obstante, el conflicto sudanés no puede entenderse sin la *regionalización* de sus consecuencias (desplazamientos forzados, desestabilización política y socioeconómica, etc.) ni sin la implicación decisiva de la mayoría de países colindantes<sup>24</sup> o del resto de la región. Así, Gobiernos y grupos armados de Etiopía, Eritrea, Uganda, Chad, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Libia o Egipto formaron parte de un cambiante sistema de alianzas durante toda la evolución del conflicto.

Del mismo modo, tampoco puede obviarse su carácter *internacionalizado* dada la constante e influyente participación de múltiples países como Arabia Saudita, Reino Unido, Estados Unidos o crecientemente China. En el contexto de Guerra Fría, el régimen de Nimeiri (1969-1985) se convirtió en una pieza clave de la estrategia anti-comunista, llegando a ser la mayor receptora de asistencia internacional de Washington en toda África Subsahariana<sup>25</sup>. Tras la caída del Muro de Berlín y la entrada del NIF en el poder, Jartum pasó a ser considerada como una peligrosa aliada de Osama Bin Laden y de grupos como al-Qada o Hamas<sup>26</sup>. No obstante, en el marco post 11-S, el Gobierno sudanés entabló nuevamente una paulatina cooperación con el ejecutivo estadounidense<sup>27</sup>.

El otro gran actor internacional en la escena sudanesa es, sin duda, China. Las importantes concesiones petrolíferas otorgadas a la *China National Petroleum*

*Company* (CNPC) han permitido a Jartum tener un importante respaldo militar en su lucha contra el SPLM/A. Asimismo, tanto el Gobierno de Pekín como el de Moscú (con importantes contratos armamentísticos con el régimen sudanés) se han erigido en importantes aliados del régimen de al-Bashir en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU, bloqueando toda resolución que trate de imponer sanciones a la industria del petróleo o bien determinar una actuación en la región de Darfur.

En este contexto, es igualmente importante la visualización de una vasta red de actores de todo tipo que, de una manera u otra, han participado en el conflicto sudanés. Esta "telaraña de actores"<sup>28</sup> contempla, en primer lugar, los actores *primarios*, entendidos como aquellos directamente implicados en la contienda, y los cuales comprenderían desde el Gobierno de Jartum y el SPLA, hasta las múltiples milicias, fuerzas paramilitares o ejércitos privados de seguridad. En segundo lugar, los actores *secundarios*, es decir, aquellos de carácter externo, con una relación explícita y causal con los actores primarios y que actúan por intereses propios y sin mandato. En este grupo estarían las empresas armamentísticas o las transnacionales del petróleo, así como uno de los más influyentes actores en el contexto sudanés: la diáspora.<sup>29</sup> Finalmente, también ha sido relevante el papel ejercido por los actores *terciarios*, que contempla todos aquellos agentes externos que han intervenido sobre la gestión de la disputa ya sea con mandato o sin él. En este sentido, cabe tener en cuenta a las organizaciones regionales (IGAD, Unión Africana o Liga Árabe) e internacionales (principalmente, Naciones Unidas), las ONG internacionales, los medios de comunicación, las organizaciones diplomáticas y mediadoras, o los países donantes, entre otros. Su función en la alimentación de la economía política de la guerra y en el proceso de mediación, ha sido fundamental.

*b) El control de la población civil sudanesa como método de combate*

Sudán también ha ejemplificado, más que el uso novedoso, la intensificación de determinados métodos de lucha y combate, fundamentados en el control *político de la población civil*<sup>30</sup>. Durante las diferentes fases de la "segunda guerra sudanesa", tanto el Gobierno de Jartum como el SPLM/A llevaron a cabo numerosas matanzas, la colocación de minas anti-persona, los abusos y violaciones sexuales de mujeres y niñas, el secuestro y la abducción de menores, el saqueo y la quema de poblados enteros, los reasentamientos forzados<sup>31</sup> (a menudo impulsados por la voluntad de controlar zonas petrolíferas) o la creación deliberada de hambrunas para forzar el desplazamiento de una población o para debilitar la base social del enemigo.

Autores como Alex De Waal, David Keen o Douglas H. Johnson<sup>32</sup> han subrayado la utilización de dichas tácticas como una especificidad de la guerra en Sudán. En este sentido, De Waal considera que la peor hambruna que ha hecho frente el país, acontecida en 1988, fue causa directa de la guerra, o más concretamente, “consecuencia de la forma en que ésta se libraba”. Las estrategias militares de creación de hambrunas, tanto por parte del Gobierno como del SPLA, fueron elementales pero devastadoras<sup>33</sup>. Se estima que ese año los constantes saqueos, las restricciones impuestas y la falta de acceso a la ayuda provocaron la muerte de unas 30 000 personas<sup>34</sup>. El sur no sólo se convirtió en una zona de guerra, sino también en un contexto cuya población no tenía ningún peso político, ni nacional ni internacionalmente, y en donde los agentes del estado podían hacer y deshacer con toda impunidad.

El SPLM/A también utilizó la creación o exacerbación de crisis alimentarias en muchas zonas del sur, sobre todo, mediante el requisamiento de alimentos y ganado, o el bloqueo sistemático del suministro de ayuda humanitaria en las zonas bajo su control. Igualmente, una de las principales razones por las que muchas víctimas de saqueos huían hacia el norte del país (en lugar de hacia el sur) o hacia los principales feudos era debido a la falta de provisión de alimentos dispensada por el SPLM/A a la población civil. No cabe duda, como defiende Duffield, que “el hambre en el Sur cumplió funciones militares y económicas”<sup>35</sup>.

### *c) Ayuda humanitaria y petróleo como economías de guerra*

Algunos han defendido que la guerra en Sudán acabó degenerando en un mero enfrentamiento por los recursos.<sup>36</sup> Sin caer en simplificaciones, lo cierto es que tanto Jartum como el SPLM/A desarrollaron paulatinamente sendas economías de guerra que se nutrían tanto de la ayuda humanitaria como del control de la extracción del petróleo.

En cuanto al primero de los factores, existe cierto consenso en la literatura sobre Sudán a la hora de afirmar que la ayuda humanitaria internacional en este país no tuvo efectos positivos<sup>37</sup>. Desde 1989, y bajo el paraguas de la operación de Naciones Unidas *Operation Lifeline Sudan* (OLS),<sup>38</sup> el país se convirtió en uno de los mayores receptores de ayuda de emergencia en todo el mundo y en una de las principales “ONGistanes”<sup>39</sup>. Así, muchos consideran que la ayuda, aún tratando de



responder a su principal mandato de “salvar vidas”, fue a la vez uno de los factores que contribuyó a la duración del conflicto, fortaleciendo y enriqueciendo a las partes enfrentadas.

Éste impacto negativo se produjo de varias formas<sup>40</sup>, tales como: 1) el desvío sistemático del suministro humanitario hacia las partes enfrentadas (especialmente ayuda alimentaria)<sup>41</sup> mediante su saqueo, el establecimiento de impuestos o tasas, o la falsificación de cifras de los beneficiarios<sup>42</sup>; 2) la sustitución de algunas de las funciones del régimen de Jartum, quien aprovechó éste hecho para incrementar sus partidas militares<sup>43</sup>; 3) la distribución desigual en las comunidades receptoras, generando y reavivando tensiones existentes como consecuencia de la desproporcionalidad (intencionada o no)<sup>44</sup>; 4) la distorsión de los mercados locales y el menoscabo de la producción y la productividad; y 5) la legitimación de los beligerantes mediante la aceptación del pago de impuestos por la prestación de servicios o mediante la legitimación implícita de la estrategia de desplazamientos forzados<sup>45</sup>.

Del mismo modo, para John Prendergast, la “obsesión humanitaria” por priorizar el acceso a la población en Sudán impidió denunciar las violaciones masivas de los derechos humanos cometidas por el régimen de Jartum durante toda la década de los noventa<sup>46</sup>. Por su parte, Duffield también considera que la ayuda fue cómplice de las políticas estatales de aislamiento social y de explotación de determinados grupos étnicos, especialmente del sur, reforzando un sistema de explotación estructurado étnicamente en varios niveles. Éste hecho, en definitiva, se debería a la “incapacidad de las políticas de ayuda para afrontar la complejidad en Sudán”<sup>47</sup>, así como para comprender las circunstancias y las especificidades históricas del lugar en el que trabajaban.

Un segundo factor en la economía de la guerra sudanesa ha sido la explotación de las reservas de petróleo, las terceras de toda la región subsahariana por detrás de Nigeria y Angola<sup>48</sup>. El aislamiento internacional al que el régimen de al-Bashir fue sometido desde principios de los noventa le impulsó a atraer nuevos inversores que no estuvieran influidos por las críticas internacionales. Con las compañías estadounidenses fuera de competición, firmas canadienses, chinas y malasias empezaron a invertir en Sudán, mientras que las de procedencia europea aparecieron a finales de los noventa<sup>49</sup>.

En este sentido, la exploración de yacimientos petrolíferos implicó la despoblación forzada de estas zonas a manos de grupos armados sudaneses y de milicias de *Southern Kordofan*<sup>50</sup>, que contaban con el respaldo de las facciones nuer escindidas del SPLM/A. Una vez instalados, el ejército sudanés utilizaba las carreteras y los aeródromos de las compañías de petróleo para atacar los asentamientos civiles dentro de su radio de seguridad<sup>51</sup>. Aunque las protestas internacionales lideradas por algunas organizaciones de derechos humanos han obligado a dar marcha atrás a empresas como la canadiense *Talisman* o la sueca *Lundin*, el petróleo, a día de hoy, sigue siendo la principal fuente de ingreso para las aspiraciones políticas y militares del régimen de al-Bashir. Además, las poblaciones de los estados meridionales (especialmente del estado de *Upper Nile*), donde se encuentran las principales reservas, siguen siendo objeto de disputa y, para muchos, motivo de futuros enfrentamientos entre el Gobierno y el SPLM/A.

### **“¿Need, creed or greed?”: el debate sobre las causas de la guerra en Sudán**

En el análisis sobre las causas de fondo de los conflictos armados de la Posguerra Fría, Cynthia Arnson y I. William Zartman han sustentado la idea de que “la mayoría de conflictos armados intraestatales que tienen lugar desde principios de los noventa son fruto de la intersección de tres factores: la necesidad, el credo y la codicia (“need, creed and greed”).

Para Arnson y Zartman, el conflicto tiene origen en una primera fase en la que determinados sectores de la población sufren privaciones, injusticias y agravios (“need”), sentimiento que es movilizadado por una serie de “emprendedores políticos” mediante discursos identitarios de cualquier tipo, trasladando el conflicto al segundo acto (“creed”). En el transcurso de la confrontación, el conflicto podría moverse hacia la victoria de una de las partes o hacia la negociación. Si esto no se produce, puede llevar a la búsqueda de otros medios que reemplacen el fin original, llevando a las partes al tercero de los actos, la codicia (“greed”), que impele al conflicto de una lógica de beneficios sociales (y grupales) a beneficios individuales<sup>52</sup>.

Dicha tesis, aunque con matices, sirve para comprender las causas y la evolución de la guerra en el sur de Sudán. En este sentido, Johnson ofrece diez

circunstancias históricas que considera esenciales para entender la conformación de los agravios (o "need") entre la población del sur de Sudán, a saber<sup>53</sup>:

- 1) Los patrones de gobernabilidad desarrollados en los estados sudaneses antes del siglo XIX, que establecieron una relación de explotación entre el poder centralizador del estado y sus periferias (principalmente a través de la esclavitud).
- 2) La introducción de una rama particular del islam a finales del XIX siglo que agudizó la división entre personas con y sin plenos derechos dentro del estado.
- 3) Desigualdades en el desarrollo económico, educacional y político dentro del estado colonial del s. XIX.
- 4) La decisión británica de conceder la independencia en 1956 a todo Sudán antes de que las diferencias en el desarrollo pudieran ser afrontadas, sin obtener las garantías adecuadas para la salvaguarda de los intereses y la representatividad del sur.
- 5) Un movimiento nacionalista de base restringida entre la élite del norte que hizo frente a los temas de la diversidad y el desarrollo desigual del país tratando de construir una identidad nacional basada en los principios de las culturas árabes y la religión del islam, llevando al resurgimiento de las ideas decimonónicas de relaciones de gobierno centro-periferia.
- 6) El fracaso en lograr un consenso nacional tanto en el norte como en el sur durante la década de los setenta respecto a la unidad nacional, el desarrollo regional y el equilibrio de poder entre los gobiernos centrales y regionales.
- 7) El debilitamiento del estado de la economía sudanesa en los setenta, coincidiendo con la concienciación sureña de la vastedad de sus propios recursos naturales, que aceleraron la inestabilidad política en los ochenta.
- 8) La implicación sudanesa en la geopolítica de la Guerra Fría, que exacerbó su propia guerra interna, especialmente a través de la distribución de armas a una escala sin precedentes.
- 9) El resurgimiento del islam militante como una fuerza política y económica principal, tanto nacional como internacionalmente.
- 10) El interés de los gobiernos extranjeros y de los inversores internacionales en los recursos naturales y minerales de Sudán, especialmente en el agua y el petróleo.

Estos condicionantes históricos, unidos a la aparición de líderes como John Garang, fueron determinantes en el surgimiento de los movimientos de oposición armada del sur y en su discurso identitario ("creed"), al menos en la "segunda guerra sudanesa". Finalmente, la perpetuación de los enfrentamientos durante los años ochenta y noventa, con apenas iniciativas de negociación entre las partes, sumado a la utilización de los beneficios del petróleo y de la ayuda humanitaria como economías de guerra, arrastraron al conflicto sudanés a una lógica en buena parte basada en los beneficios individuales ("greed").

Aunque cabe reconocer esta trayectoria en el conflicto sudanés y en otros muchos acontecidos en el continente africano, Chabal y Daloz introducen una catalogación sugerente, en la que distinguen entre "conflictos políticos", entendidos como luchas por el poder que un sector significativo de la población considera legítimas; y "conflictos criminales", violencia como resultado de las ambiciones personales de los hacedores de la guerra<sup>54</sup>. Mientras que contextos como el de Sierra Leona o Angola habrían degenerado en conflictos claramente criminales, el conflicto en Sudán habría conservado hasta el final un componente político mucho más relevante que otros casos africanos.

### **CPA: ¿inflexión o futura decepción?**

La historia de enfrentamiento armado en el sur de Sudán registró un esperanzador punto de inflexión con la firma del *Comprehensive Peace Agreement* (CPA). No obstante, las expectativas creadas por éste van de la mano de cuantiosas incertidumbres sobre la implementación de muchos de los compromisos adoptados. El presente apartado aborda la evolución del proceso de paz, así como los principales retos del acuerdo.

### **De Addis Ababa a Naivasha**

Nadie duda de que el CPA supone el más ambicioso y prometedor acuerdo de paz de la historia reciente de Sudán. Su consecución es, en buena medida<sup>55</sup>, fruto de la voluntad de las personas que encabezaron las negociaciones (el Vicepresidente sudanés, Alí Osman Taha y el entonces líder del SPLM/A, John Garang), de la significativa mediación realizada por el IGAD, encomendada al keniano Lazarus Sumbeiywo<sup>56</sup>, y de la presión ejercida por los países que lo facilitaron, especialmente EEUU, Noruega y Reino Unido<sup>57</sup>.

Tras varios intentos negociadores frustrados durante la década de los noventa, en noviembre de 2001, Jartum y el SPLM/A decidieron firmar un acuerdo de alto el fuego para la región de Nuba, auspiciado por el enviado estadounidense, John Danfort, que impulsó el inicio formal de las negociaciones. Desde entonces, y a pesar de los momentos de crisis registrados durante todo el proceso, las diferentes rondas fueron alumbrando un total de seis protocolos que culminaron con la rúbrica final del CPA.

El primero de estos protocolos fue el llamado "Protocolo de Machakos", firmado en julio de 2002, que aprobó el establecimiento de un período interino de seis años (que comprendería finalmente de 2005 a 2011) y la celebración de un referéndum de autodeterminación al final del proceso. En septiembre de 2003 se firmó el "Protocolo sobre Disposiciones de Seguridad", que establecía las bases para el alto el fuego definitivo entre las partes y determinaba la retirada de las tropas de Jartum (SAF) del sur y de las fuerzas del SPLA del norte, así como la creación de unas unidades militares integradas (*Joint Integrated Units* o JIU)<sup>58</sup>. Al margen de dichas unidades, tanto el Gobierno como el SPLA podrían mantener el conjunto de sus tropas, estacionadas en el norte y en el sur, respectivamente. Pocos meses después, en enero de 2004, se alcanzó el "Protocolo sobre reparto de la riqueza", que contempla, entre otros aspectos, la regulación de los asuntos de la tierra, la administración del Ministerio de Finanzas (uno de los más disputados), y el establecimiento de un sistema bancario dual y un sistema de impuestos. Este protocolo también proporcionaba las bases para el reparto equitativo procedente de los beneficios del petróleo.

Finalmente, en mayo de 2004 se firmaron los últimos tres protocolos. El más importante fue el llamado "Protocolo sobre reparto del poder", que instituía un sistema de gobierno para el período interino: Omar al-Bashir seguiría como Presidente, mientras que el líder del SPLM/A, John Garang, ocuparía la Vicepresidencia, con poder de veto sobre las decisiones del Jefe de estado. Se constituiría un Gobierno de Unidad Nacional (GoNU) – ofreciendo el 52% de los cargos al partido de al-Bashir, el NCP, el 28% al SPLM/A, el 14% a la oposición del norte y el 6% a las fuerzas del sur al margen del SPLM/A – y un Gobierno autónomo del sur (GoSS). Durante este período también se crearía una comisión constitucional encargada de formular las leyes básicas y se llevaría a cabo en el

plazo de dos años un censo (el último fue en 1982) que posibilitara la celebración de elecciones antes de julio de 2009. Por su parte, los otros dos protocolos, la "Resolución sobre el conflicto en *Southern Kordofan* y en el *Blue Nile*" y la "Resolución sobre el conflicto de Abyei", proporcionaban sistemas administrativos interinos para estas controvertidas regiones<sup>59</sup>.

A pesar del hito que el CPA supone, algunos han señalado los importantes defectos con los que éste ha nacido. En primer lugar, el acuerdo se habría centrado más en las relaciones de poder entre los actores en cuestión que en las verdaderas causas de fondo del conflicto armado<sup>60</sup>. Un segundo aspecto tiene que ver con la verdadera representatividad y, por ende, legitimidad del acuerdo<sup>61</sup>. Desde un inicio muchos han insistido en la nula participación del resto de fuerzas de oposición y de grupos armados (no sólo del sur sino del conjunto del país), excluyéndolos tanto de las negociaciones como del resultado final del pacto<sup>62</sup>. A pesar de la incorporación *a posteriori* de algunos sectores<sup>63</sup>, éste hecho podría poner en peligro no sólo su validez sino también su sostenibilidad<sup>64</sup>. Finalmente, otras voces han señalado una serie de factores que se habrían subestimado u omitido en las negociaciones, tales como: la ambigua composición de la Comisión Nacional sobre el Petróleo, encargada de administrar el reparto del crudo<sup>65</sup>, la inexistencia de disposiciones para que las ONG internacionales participen en algunos órganos clave<sup>66</sup>, o bien la cuestión del reparto del agua del río Nilo, la magnitud y el pago de la deuda externa e interna del Gobierno de Jartum, el estatus de los grupos beduinos o el establecimiento de una Comisión para la Verdad y la Reconciliación al estilo sudafricano.

### **Balance tras dos años de CPA**

Dos años después de poner en marcha el CPA, el balance respecto a la evolución de los compromisos es un tanto ambiguo. Por un lado, existe un cierto optimismo fundamentado en la trascendencia histórica del momento y en la evolución favorable de algunos puntos del acuerdo. Por otro lado, se ha afianzado un creciente escepticismo entre la población y una parte considerable de los actores locales e internacionales<sup>67</sup> basado en varios aspectos: a) la manifiesta lentitud del proceso, hecho que no dista de otras sociedades africanas en situación de posguerra<sup>68</sup>; b) la falta de capacidades del SPLM/A para llevar a cabo sus obligaciones institucionales; c) la constatada frustración entre la población ante el escaso "dividendo de la paz" que el acuerdo está comportando<sup>69</sup>; d) el impacto que

los conflictos en Darfur y en el este pueden tener en el sur; e) la más que aparente voluntad del NCP de minar el CPA, aspecto que abordaremos en el siguiente apartado; y f) el irrelevante apoyo que, a diferencia de las negociaciones de paz, la comunidad internacional está ofreciendo en la fase de posguerra. A continuación, sin embargo, se evalúan detalladamente algunos de los principales elementos del CPA.

*a) Reconversión del SPLA y despliegue de las JIU*

Uno de los retos de mayor dificultad señalados desde un principio ha sido la reconversión del SPLA en un ejército convencional. Hasta el momento, unos 15 000 efectivos del grupo han completado una exigente formación como parte de dicha estrategia, encomendada, no sin controversias, a la empresa de seguridad estadounidense *Dyncorp*<sup>70</sup>. En éste sentido, una de los principales escollos ha sido el pago irregular e inconsistente a los soldados, hecho que suscitó varias protestas, como la acontecida en Rumbek a mediados de 2006, y cierta incertidumbre respecto al proceso.

Con respecto al despliegue y la formación de las llamadas JIU, el progreso ha sido dispar. Por una parte, el SPLA se ha desplegado en varias regiones del país bajo el paraguas de estas unidades, incluso en lugares complicados como Jartum. Además, sólo una pequeña porción de las SAF ha permanecido en el sur, mientras que la mayoría ha optado por desplegarse nuevamente en el norte. No obstante, la Comisión que se encarga de supervisar el alto el fuego entre las partes (*Ceasefire Joint Military Comission*) ha mostrado su preocupación por el hecho de que el despliegue sólo se haya producido en algunos de los lugares previstos. Al mismo tiempo, la mayoría de los miembros del SPLA integrados en las JIU pertenecen a la mayoría dinka, hecho que ha generado algunas tensiones en varias regiones del sur.

*b) Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR)*

El proceso de DDR aparece como uno de los elementos de mayor importancia en cualquier contexto posbélico. En muchos de ellos, la no finalización de alguna de sus fases, especialmente la de la reintegración (la más larga y costosa), ha llevado a nuevos escenarios de violencia y desestabilización. Los últimos 20 años de conflicto armado en Sudán han dejado un importante legado de armas, soldados y cultura de la violencia, planteando un fenomenal reto al conjunto del proceso.

Una de las peculiaridades del DDR sudanés es su liderazgo nacional y no, como suele ser habitual en otros contextos, internacional. En este sentido, el rol de la misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas (UNMIS)<sup>71</sup> sólo pretende apoyar su desarrollo, con especial énfasis en la desmovilización de las mujeres y los menores combatientes<sup>72</sup>.

No obstante, se han detectado por el momento varios problemas en relación con éste asunto. En primer lugar, existe una importante confusión acerca del número real de armas ligeras entre las comunidades, si bien Naciones Unidas estima que en estados como el de Jonglei entre el 75% y el 90% de los hombres podrían estar armados. Segundo, el proceso de desarme y desmovilización se está llevando a cabo con suspicacias por parte de las comunidades implicadas<sup>73</sup>, por lo que no se puede garantizar que se vayan a entregar la totalidad de las armas, especialmente las que están en posesión de la población civil. Algunos informes también han constatado que después del acuerdo varios grupos han continuado reclutando a menores en sus filas. Una última dificultad tiene que ver con la volátil situación regional. La influencia e impacto de muchos de los contextos de conflicto que actualmente acontecen en la región (Chad, R. Centroafricana, R.D. Congo, etc.) hace inútil cualquier DDR que no parta de una estricta óptica regional.

### *c) Desmantelamiento de las milicias*

La negativa de un considerable número de grupos armados (en su mayoría, milicias del sur escindidas en su día del SPLM/A y controladas por Jartum) a sumarse al CPA, supone otro de los desafíos inmediatos. Aunque la consecución de la llamada "Declaración de Juba", justo un año después de la firma del CPA, logró el respaldo del acuerdo por parte de la principal milicia, el SSDF de Paulino Matip, significativos líderes de otras milicias desestimaron dicha declaración y anunciaron que continuarían su estrategia de confrontación con el SPLM/A. De especial relevancia resultan los nombres de Gordon Kong (de etnia nuer), un histórico del movimiento guerrillero *Anyanya*, o el de Gabriel Tang (también nuer) cuya milicia ha demostrado una alarmante actividad que el pasado mes de noviembre se tradujo en enfrentamientos en la localidad de Malakal (estado de *Upper Nile*) que provocaron más de 150 víctimas mortales<sup>74</sup>.



La actuación de algunos de estos grupos, sumada a la presencia del *White Army* (consideradas como “fuerzas de autodefensa civil”) en el estado de Jonglei y del LRA ugandés en algunas partes de la región de *Equatoria* suponen una clara amenaza para el devenir del acuerdo<sup>75</sup>. Por otra parte, algunos informes también han destacado una preocupante falta de cohesión entre el SPLM/A y el SSDF en el marco del GoSS,<sup>76</sup> hecho que incluso ha derivado en rumores de golpe de estado que estarían liderados por este último grupo<sup>77</sup>.

*d) Censo, elecciones y referéndum*

La posibilidad de cumplir con el exigente itinerario previsto – censo 2007, elecciones 2008/09 y referéndum 2011 – despierta a día de hoy importantes dudas. Mientras que el incremento de la tensión y de los retornos forzados son la principal preocupación en torno al censo, la celebración de elecciones suscita grandes interrogantes, sobre todo por el papel que tanto el NCP como el SPLM/A puedan desempeñar. El referéndum, por su parte, simboliza la culminación de todo el proceso y quizá, el inicio de un escenario regional totalmente distinto. En este sentido, la incertidumbre está en saber si éste será finalmente posible y cuándo será posible. Respecto al hipotético resultado, todos los pronósticos apuntan a que la mayoría de sur-sudaneses apostaría mañana por su independencia del norte, rechazando de pleno la iniciativa del “Nuevo Sudán” de Garang. La influencia que Jartum pueda tener en los próximos años en un cambio de parecer es del todo incierta.

*e) Fronteras y petróleo*

La demarcación de las fronteras norte-sur y el reparto de los beneficios del petróleo son la principal y más inminente amenaza para la paz<sup>78</sup>. El primer aspecto se ha centrado fundamentalmente en el enclave de *Abyei*, que alberga uno de los principales yacimientos petrolíferos del país<sup>79</sup>. La actitud del NCP respecto a éste asunto ha sido denunciada y considerada como una flagrante violación del CPA<sup>80</sup>. En este sentido, el informe de la Comisión sobre Abyei (*ABC report*), que define el área en cuestión, no ha sido aceptado por Jartum, quien a su vez ha utilizado a la comunidades Misseriya como mecanismo de desestabilización de la zona. Además, la lenta implementación del acuerdo está generando importantes frustraciones en algunos sectores del SPLM/A, principalmente entre los *dinka ngok*, que habitan esta región<sup>81</sup>.

Johnson ha señalado tres preocupaciones principales en torno a la no implementación del informe ABC: a) pone en entredicho el conjunto del CPA; b) podría degenerar en un escenario similar al de Darfur, dada la movilización en “líneas tribales” y al uso de milicias para controlar la tierra y los recursos; y c) en caso de que el sur optara por la independencia en 2011, quedarían una serie de enclaves a lo largo de la frontera que continuarían siendo disputados por grupos sedentarios del norte y del sur<sup>82</sup>.

Por lo que respecta al petróleo, el CPA prevé el reparto equitativo entre norte y sur de los beneficios del crudo, proporcionando al sur una substancial cantidad para tareas de reconstrucción. No obstante, Jartum y el SPLM/A tardaron enormemente en constituir las comisiones encargadas de concretar los matices del acuerdo y de calcular los parámetros del reparto. El SPLM/A también ha denunciado la falta de acceso y de transparencia a los verdaderos datos de extracción de crudo. Según éste, las cifras serían muy superiores a las ofrecidas por los Ministerios de Energía y de Finanzas, ambos controlados por el NCP. La firma de acuerdos bilaterales con otras compañías petrolíferas por parte del SPLM/A, hecho que contradice el CPA, ha sido otro de los temas de controversia.

#### *f) Retorno y reintegración de la población desplazada*

El retorno de cuatro millones de personas desplazadas internas y de medio millón de refugiados se presenta como un reto extraordinario. En relación a este último aspecto, el ACNUR estima que más de 100.000 refugiados han retornado a sus lugares de origen de forma voluntaria desde que empezara el proceso y que la misma cantidad lo hará durante el presente año. Asimismo, cabe tener en cuenta el retorno espontáneo, difícil de cuantificar, que ya ha tenido lugar durante estos dos últimos años. En éste marco, la falta de fondos, el proceso de reintegración y el conflicto por la tierra con las poblaciones asentadas, se adivinan como tres de los principales problemas.

### **Las dinámicas de la (pos)guerra**

Al margen de la evolución de los compromisos adoptados en el CPA, el verdadero desafío para el futuro del sur de Sudán tiene que ver con el impacto de las dinámicas subyacentes de la guerra, reconvertidas al nuevo escenario de posguerra. Por una parte, la dinámica “norte-sur” estriba en la tradicional

estrategia de Jartum de dividir al sur. Esta "agenda en la sombra", como algunos la han denominado<sup>83</sup>, refleja la aparente voluntad del NCP de frustrar la suerte del CPA. Por otra parte, la dinámica "sur-sur" pone de relieve la escasa cohesión existente entre los diferentes grupos del sur, quienes, sin embargo, disponen de mayor voluntad a la hora de respaldar todo el proceso.

El origen de ambas dinámicas se encuentra en los inicios de la guerra. La estrategia de división del sur impulsada por Jartum dio comienzo en la etapa de Nimeiri y fue utilizada por todos los gobiernos sudaneses posteriores<sup>84</sup>. Sus objetivos eran principalmente dos: a) exportar la idea de que la guerra en el sur era una cuestión de "divisiones tribales" entre los diferentes grupos de esa región y, por lo tanto, desvinculado de las políticas estatales, y b) combatir a los movimientos guerrilleros mediante las propias milicias del sur, evitando así el desgaste militar.

La división existente en el sur, por su parte, se enraíza en la diferente naturaleza de los grupos étnicos que conforman el sur y que tradicionalmente ha sido fuente de conflictos y enfrentamientos (nómadas o pastorales, en su mayoría nilóticos, frente a sedentarios o agricultores, principalmente equatorianos)<sup>85</sup>. Asimismo, desde la época del condominio y la existencia de unas primeras parcelas de poder político en el sur, los diferentes grupos se han disputado su hegemonía, siendo primero los equatorianos los que gozaban de un mayor peso en las instituciones y, posteriormente, los dinka, grupo mayoritario en el sur, quienes en las últimas décadas han consolidado su poder<sup>86</sup>.

La "primera guerra sudanesa" ya presenció esta división, así como una importante confusión por los objetivos<sup>87</sup>, hecho que continuó durante los siguientes años. A partir de los años setenta, la percepción generalizada entre las poblaciones del sur de que los dinka dominaban gran parte del escenario político y económico generó un creciente "sentimiento anti-dinka". Esta situación derivó en la escisión del SPLM/A en 1991, donde algunas facciones nNuer trataron de derrocar a John Garang y formaron lo que posteriormente se consolidaría como el SSDF. Valga señalar que este enfrentamiento provocó durante la década de los noventa más víctimas mortales que la confrontación contra el Gobierno de Jartum<sup>88</sup>, quien los utilizó incesantemente para su estrategia contra el SPLM/A. Si bien muchas de

estas facciones se integraron nuevamente en el SPLM/A a partir de 2002, la división del sur sigue siendo la principal amenaza.

### **La dinámica “norte-sur”: “dividir al sur”**

El NCP goza de numerosos incentivos para intentar frustrar la implementación del CPA: su escasa pretensión de compartir el poder y los recursos con el SPLM/A, su previsible fracaso ante la celebración de elecciones democráticas o las consecuencias de la hipotética independencia del sur en 2011. La estrategia adoptada por Jartum para llevar a cabo su objetivo se fundamenta en varios pilares.

En primer lugar, procurar retrasar los compromisos adoptados en el CPA y demorar la negociación de los temas más candentes, especialmente los relacionados con el petróleo y las fronteras. Esta actitud se ha ganado no sólo la condena de algunos actores regionales e internacionales, sino que además ha supuesto que el SPLM/A haya denunciado públicamente en varias ocasiones la violación del CPA por parte de Jartum. Además, ha incrementado paulatinamente la tensión entre las partes, dejando atrás la relación más estrecha que Garang y el Vicepresidente sudanés, Alí Osman Taha, lograron durante la gestación del acuerdo en lo que se dio a llamar como el “espíritu de Naivasha”. Precisamente, el propio Taha ha reafirmado en múltiples ocasiones la voluntad del NCP de seguir adelante con todo el proceso. No obstante, la pretensión de los sectores de mayor relevancia dentro del partido gubernamental, encabezados por el propio Presidente, Omar al-Bashir, es un tanto diferente, ya que considerarían que el CPA “es demasiado bueno para el sur”<sup>89</sup>. Por otra parte, estas discrepancias internas podrían haber generado una importante (aunque incierta) escisión en el seno del NCP<sup>90</sup>.

Un segundo objetivo consiste en retener las máximas cuotas de poder posibles y vaciar las otorgadas al SPLM/A en el marco del GoNU. En este sentido, Eric Reeves considera que el NCP ha establecido *de facto* un “Gobierno en la sombra” con el objetivo de acaparar paulatinamente todo el poder. Todo ello habría supuesto “un golpe silencioso” al acuerdo, si bien se ha tratado de respetar “la fachada” del reparto del poder y de los recursos<sup>91</sup>. La controvertida asignación de los Ministerios de Finanzas y de Energía al NCP o bien el papel insignificante adjudicado a algunos líderes del SPLM/A en el GoNU, como ha sucedido con el propio Salva Kiir en el cargo de Vicepresidente, o con Lam Akol como Ministro de

Exteriores, son buena prueba de ello. Esta frágil posición del SPLM/A también ha contribuido al incremento de la tensión y la desconfianza, así como a la disfunción del GoNU como órgano clave del proceso.

Tercero, Jartum ha intentado desde un inicio desacreditar públicamente la actuación y el papel del SPLM/A y, particularmente, de su actual líder, Salva Kiir. El principal instrumento es visualizar, e incluso ridiculizar, la aparente falta de capacidades del grupo en el conjunto de las instituciones, evidenciando, no sólo ante la comunidad internacional sino también ante las poblaciones del sur, su inhabilidad para liderar el proceso.

Finalmente, el NCP ha recurrido insistentemente a su habitual táctica de “divide y vencerás”, arraigada en la política colonial británica hacia el sur de Sudán. Para ello ha continuado utilizando cuatro tipos de herramientas:

- a) El uso del discurso “tribal”, que pretende alimentar las tensiones identitarias entre las poblaciones del sur a través del “sentimiento anti-dinka”, dirigiéndose especialmente a la población equatoriana. Los recursos empleados van desde la manipulación de los medios de comunicación locales hasta la creación sistemática de rumores y discursos. En este marco, el NCP ha incluso procurado presentarse como árbitro en medio de las disputas.
- b) La alimentación de las milicias del sur mediante el suministro de armas o recursos<sup>92</sup>. La integración inesperada para Jartum del SSDF en el conjunto del CPA ha supuesto que éste deba intensificar sus esfuerzos con los líderes de algunas milicias ya mencionados, como son Gordon Kong o Gabriel Tang. El objetivo de apoyar a estas milicias, extensiones *de facto* del poder militar de Jartum, es también la protección y el control de los yacimientos petrolíferos en las zonas meridionales del país.
- c) La concesión de privilegios políticos y económicos a líderes políticos o militares del sur<sup>93</sup> con el fin de controlar a figuras clave que contribuyan a la triple estrategia desestabilizadora del SPLM/A, del sur y del CPA. Asimismo, el régimen sudanés ha tratado de obtener apoyo local y convencer a sectores del sur de que retiren su respaldo al SPLM/A mediante la concesión de servicios básicos.
- d) La manipulación de la diáspora del sur, especialmente activa en los últimos años. En este sentido, importantes sectores de esta diáspora están

desempeñando un papel eminentemente crítico con la actuación del SPLM/A y del GoSS, canalizada principalmente a través de los medios de comunicación y de Internet, y contando con el supuesto apoyo del norte.

### **La dinámica “sur-sur”: la frágil cohesión**

La tensa relación que mantienen muchos de los grupos del sur es, según muchos, la principal amenaza para el acuerdo de paz. Johnson la considera “un arma de doble filo”: mientras que gran parte de lo que unifica a todos los grupos del sur es su pasado común de confrontación contra el poder político y militar del norte, gran parte de lo que les divide es igualmente su pasado común de confrontación mutua<sup>94</sup>.

Dicha confrontación no se produce de forma bidireccional, sino que tiene tres ejes importantes: a) la tensión “intra-dinka”, que rechaza el dominio de los dinka procedentes de la región de Bor y que ha provocado algunos enfrentamientos y la formación de milicias anti-SPLM/A; b) la tensión “dinka-nuer”, escenificada en la escisión del SPLM/A en 1991 y actualmente centrada en la cohesión de algunos sectores nuer en el seno del GoSS y del ejército; y c) la tensión “dinka-equatorianos”, enormemente subestimada, pero quizá la de mayor riesgo teniendo en cuenta la historia de profunda división y discrepancias<sup>95</sup>.

El nuevo marco proporcionado por el CPA no habría sino agudizado muchas de estas tensiones. En cuanto a la relación dinka-nuer, Reeves considera que tanto en el SPLM/A como en el GoSS no existe una representación adecuada de la comunidad nuer ya que entre los principales nombramientos políticos realizados por Salva Kiir (dinka) no habría ningún miembro de peso de la comunidad nuer<sup>96</sup>. No obstante, tras la muerte de Garang, uno de los más prominentes nuer, Riak Machar (nuer adok) fue nombrado Vicepresidente del GoSS, mientras que el líder del SSDF, Paulino Matip (nuer bul), fue designado como oficial de alto rango en el aparato militar del GoSS tras la “Declaración de Juba”.

Por su parte, Branch y Mampilly consideran que mientras que la tensión dinka-nuer ha sido asiduamente abordada, el conflicto entre dinkas y equatorianos es el que en efecto plantea mayores amenazas<sup>97</sup>. Tras el CPA este hecho parece más evidente como consecuencia de dos aspectos. Por una parte, el amplio despliegue de soldados del SPLA, en su mayoría dinka, ha reforzado la percepción

de “dominación dinka” en muchos lugares, como por ejemplo en el estado de *Western Equatoria*, donde en los últimos meses se han producido importantes incidentes entre ambas partes<sup>98</sup>. Por otro lado, seguiría existiendo la sensación de dominio dinka y de infrarepresentación equatoriana en las nuevas instituciones. Aunque cuantitativamente este hecho parece ser cierto, existen figuras clave procedentes de la región de equatoria que han ocupado importantes puestos de poder y que han mostrado su apoyo al GoSS y al SPLM/A, tales como el gobernador de *Eastern Equatoria*, Clement Wanní (líder de las milicias Mundari) o Theophilus Ochang Lotti, actual Ministro de Salud<sup>99</sup>. No obstante, casos como el de la fulminante destitución del antiguo gobernador de *Western Equatoria*, Patrick Raphael Zamoi (de etnia azande), sí que podrían haber alimentado la existencia de nuevos agravios<sup>100</sup>.

Éste sentimiento anti-dinka en el marco post-CPA ha generado tendencias un tanto paradójicas dentro de esta región, que irían desde aquellos que respaldan la solidaridad regional entre los diferentes grupos equatorianos (algo así como un “pan-equatorianismo”) hasta los grupos secesionistas, los movimientos armados anti-SPLM/A (como el *Equatorian Defence Force*) o incluso las facciones pro-SPLM/A<sup>101</sup>. Igualmente, resultan relevantes los contradictorios sentimientos de identificación con el SPLM/A, al que muchos consideran esencial en la batalla contra el norte aunque a la vez repelen su preponderancia dinka, o con su antiguo líder John Garang, considerado por muchos a pesar de su identidad dinka como un actor determinante y valioso.

Según Branch y Mampilly, los equatorianos que permanecen en la región estarían exigiendo una compensación por los agravios acumulados, fundamentados en dos temas principales: a) el retorno de la tierra equatoriana ocupada por la población dinka, y b) el acceso igualitario a la inversión en desarrollo y a los recursos destinados a la reconstrucción del país.

La complejidad de todo este asunto genera importantes dilemas y plantea la urgencia de abordarlo cuanto antes. De este modo, en el plano político muchos consideran la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales como una de las claves a impulsar. En el plano social destacan dos iniciativas. Por una parte, el llamado “Diálogo sur-sur” (*“south-south Dialogue”*), alentado por el propio SPLM/A y que ha tratado de aglutinar desde hace varios años a buena parte de los

actores políticos y militares del sur con el objetivo de establecer las pautas de la reconciliación. Por otra parte, la “Casa de las Nacionalidades” (“*House of Nationalities*”) que, creada por un grupo de intelectuales en el año 2000, pretende unificar a las poblaciones del sur preservando su diversidad étnica, cultural, religiosa y lingüística. Asimismo, desde numerosos sectores se ha subrayado como fundamental el papel que las iglesias, grupos de mujeres y organizaciones de jóvenes pueden desempeñar en esta tarea.

Finalmente, al margen de la cuestión étnica e identitaria, algunos han apuntado que la fractura intra-sur también se manifiesta a día de hoy en las considerables discrepancias y tensiones políticas en el seno del SPLM/A y del GoSS<sup>102</sup>. Existirían ciertas divisiones entre los grupos unionistas, cercanos a Garang y a su visión del “Nuevo Sudán” (representado, entre otras, por su viuda y actual Ministra de Infraestructuras, Rebecca Garang), y los secesionistas<sup>103</sup>. Por otra parte, se estaría también produciendo una constatada fractura entre los sectores procedentes del aparato militar (SPLA) y los pertenecientes al movimiento político (SPLM), hacia el cual Kiir parecería estar tendiendo gradualmente, tal y como evidenció el nombramiento de Luka Biong como Ministro de la Presidencia. Además, el problema de cohesión interna no sólo estaría relacionado con la integración del SSDF en el conjunto del GoSS, sino también con la tirante relación mantenida con algunos líderes ubicados sobre todo en el GoNU, como es el caso de Lam Akol. Éste panorama, por lo tanto, evidencia las múltiples fracturas en el sur, diligentemente aprovechadas por Jartum, así como la enorme y comprometida falta de cohesión entre todos sus grupos.

## **Conclusiones**

El *Comprehensive Peace Agreement* supone, sin lugar a dudas, un punto de inflexión en la relación de conflicto entre el norte y el sur de Sudán. El establecimiento del GoNU y del GoSS, la decisión de repartir equitativamente las riquezas y la delimitación de las fronteras, así como la expectativa de celebrar elecciones democráticas y un referéndum de autodeterminación para el sur, son un marco de referencia para la resolución de éste histórico contencioso. No obstante, tras dos años de su firma, los retos en la implementación de la totalidad del acuerdo son cuantiosos, siendo la definición del enclave de *Abyei* uno de los más preocupantes.



Sea como fuere, la principal amenaza para el futuro de la pacificación de esta región estriba ciertamente en la persistencia de las dinámicas subyacentes a dicho conflicto, esto es, el gobierno sudanés tratando de dividir al sur y frustrar un acuerdo de paz que en definitiva, no le interesa; y el sur haciendo frente a la eterna fragmentación de todos sus grupos y lidiando con las exigencias del CPA. La evolución de estas dinámicas y el definitivo impacto que pueden tener en todo el proceso de paz parece, por ahora, impredecible. Un cambio de actitud en el NCP o bien la reconciliación definitiva de todos los grupos del sur, parecen hechos improbables. La suspensión del CPA y la reanudación de las hostilidades entre ambas partes, con el asunto de Darfur abierto, también parece poco probable. Un avance renqueante, entre acusaciones, amenazas e incremento de la tensión a medida que se aproximan las fechas clave, es quizá el escenario más factible.

Sin embargo, en el fondo de toda esta situación encontramos el debate sobre la viabilidad de un proyecto común entre dos realidades, la del norte y la del sur, tan absolutamente dispares. La crisis de identidad múltiple que Sudán arrastra, sumado a la historia de desavenencias y agravios, hace difícil pensar en un futuro de normalización política y social. Tres posibilidades emergen: a) la imposición de un modelo sobre el otro, es decir, lo que el norte ha tratado de llevar a cabo desde la independencia sudanesa, b) un sur autónomo o federado, proyecto que necesitaría de un consenso sobre la identidad del estado, o c) la secesión del sur del norte, supuestamente factible en 2011, y ¿la mejor de las opciones?

A este tenor cabe igualmente preguntarse ¿cómo conectar los grandes, y por qué no decirlo, ficticios proyectos estatales de origen occidental con la compleja realidad multiétnica y el pluralismo cultural de las sociedades africanas? ¿Cómo no convertir las soluciones a medias en futuras fuentes de conflicto? ¿Qué proyecto propone más adecuadamente un futuro de paz y prosperidad para las poblaciones que viven en territorio sudanés, así como en otros estados africanos? Mbuyi Kabunda asevera:

“La lógica más elemental llama a su reconfiguración sociológica [la de los Estados-Nación] mediante el «darwinismo étnico» siendo la meta su adaptación a las mentalidades populares. Los pueblos los interiorizarán sólo si son resultados de su historia social, política y económica. El Estado actual,

incapaz de reunir y representar a todas sus nacionalidades no está capacitado para crear la nación y representarla a nivel internacional<sup>104</sup>.

Mientras las preguntas sobre el futuro del sur no dejan de aflorar, la región también sudanesa de Darfur se desangra desde hace más de cuatro años por un conflicto que plantea, uno por uno, los interrogantes que el norte y el sur llevan formulándose desde hace ya varias décadas.

\* Óscar MATEOS MARTÍN es miembro de la Escuela de Cultura de Paz de la UAB y actualmente profesor del Departamento de Paz y Conflictos de la Universidad de Sierra Leona. Es asimismo Doctorando en Relaciones Internacionales por la UAB. omateosm@gmail.com

---

<sup>1</sup> En BRADBURY, M.; RYLE, J.; MEDLEY, M. y SANSCULOTTE-GREENIDGE, K. *Local Peace Processes in Sudan. A Baseline Study*, Rift Valley Institute, 2006, www.riftvalley.net.

<sup>2</sup> DENG, F., "Sudan: A Nation in Turbulent Search of Itself" en *ANNALS*, AAPSS, 603, Enero de 2006.

<sup>3</sup> El Conflicto armado en Darfur se inició en febrero de 2003 cuando dos grupos armados, el *Justice Equality Movement* (JEM) y el *Sudan Liberation Army* (SLA) se alzaron en armas para reivindicar el fin de la marginación de las poblaciones de Darfur. Naciones Unidas estima que, desde entonces, unas 300.000 personas han muerto y unos dos millones se han desplazado como consecuencia de los enfrentamientos armados. Para más información, véase PRUNIER, G. *Darfur. The Ambiguous Genocide*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 2005.

<sup>4</sup> En JOHNSON, D. H. *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, Oxford/Kampala/Bloomington, 2003, p. 143.

<sup>5</sup> La obra de KAPLAN, Robert *The Coming Anarchy*, publicada en 1994, trató de explicar la violencia en África como una cuestión "cultural" y "tribal" a la que cabía sumar el efecto de la presión demográfica y el colapso medioambiental. En Kaplan, R., "The Coming Anarchy. How scarcity, crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet", en *The Atlantic Monthly*, febrero, 1994. Esta teoría ha sido posteriormente rebatida e incluso ridiculizaba por entender las realidades de conflicto africanas como una forma de "nuevo barbarismo". Véase RICHARDS, P., *Fighting for the Rainforest: War, Youth and Resources in Sierra Leone*, James Currey and IAI, Oxford, 1996.

<sup>6</sup> Oficialmente, el 70% de la población sudanesa es musulmana, el 25% animista y el 5% cristiana.

---

<sup>7</sup> La población sudanesa comprende numerosos grupos étnicos y naciones. Algunos etnólogos distinguen alrededor de 512, mientras que otros los han clasificado en 19 grupos étnicos mayoritarios y 597 sub-grupos.

<sup>8</sup> Alex DE WAAL propone entender Sudán no tanto como un "estado" *sensu stricto*, sino más bien como un "proceso" en el que diferentes grupos étnicos, clases sociales y religiones luchan por su coexistencia o preeminencia, en DE WAAL, A., *Famine Crimes, Politics & the Disaster Relief Industry in Africa*, James Currey, Oxford, 1997.

<sup>9</sup> En este sentido, de forma sugerente, Alí MAZRUI ha definido Sudán como "un país de múltiples marginalidades", en DENG, F., *War of Visions: Conflict of Identities in the Sudan*, The Brookings Institution, Washington, 1995.

<sup>10</sup> En PRUNIER, Gérard, *Identity Crisis and The Weak State: The Making of The Sudanese Civil War*, Writenet Issue Paper, Enero de 1996.

<sup>11</sup> Aunque habitualmente se utilizan las siglas completas SPLM/A, en ocasiones, se utilizará sólo SPLA, para enfatizar el sector armado del grupo (*Army*), o SPLM, para subrayar su facción política (*Movement*).

<sup>12</sup> Para ver el contenido íntegro del CPA, véase [www.sudanarchive.net](http://www.sudanarchive.net).

<sup>13</sup> El sur comprende una veintena de grupos étnicos principales, que incluyen una multitud de subgrupos. No obstante, tres grupos principales destacan: los dinka, que con una población de tres millones son los mayoritarios, ubicándose principalmente en la región meridional de Bahr el-Ghazal; los Nuer, que con unos dos millones representan el segundo grupo, situados principalmente en las regiones de Jonglei y Unity; y, finalmente, los llamados "Equatorianos" (procedentes de la región de Ecuatoria), que integran una serie de grupos étnicos, siendo los Azande, los Bari, los Lotuko o los Moru, entre otros, algunos de los más importantes. Para ver una clasificación antropológica más extensa véase DOMÍNGUEZ CORTINA, Z. M., "Etnicidad y poder en Sudán", en KABUNDA BADI, M. y CARANCI, C. A. *Etnias, Estado y poder en África*, Eusko Jaurilaritza, Vitoria-Gasteiz, 2005, ps.: 399-430. Igualmente, para ver "Mapa de distribución étnica en el sur" [www.unsudanig.org](http://www.unsudanig.org).

<sup>14</sup> El coste humano de la guerra ha sido inmenso, aunque no existen cifras fiables que midan el número exacto de víctimas mortales. El libro de Millard MURR, "Quantifying genocide in the southern Sudan 1983-1993" cuantificó 1,3 millones de víctimas mortales en 1993. No obstante, actualmente se aceptarían estimaciones de entre 2,5 y tres millones, si bien la de dos millones ha sido la más utilizada. En JOHNSON, D. H. *op. cit.*

<sup>15</sup> El Sudán moderno se gestó en gran parte durante el imperio Turco Otomano (1820-1885) y el condominio anglo-egipcio (1898-1955), si bien sus antecedentes cabe buscarlos en la colonización europea. Anteriormente, el norte de Sudán estaba dividido en pequeños reinos y sultanatos con diferentes nombres: Sennar, Kordofan, Darfur, etc. El nombre de Sudán no fue utilizado antes de 1820. Por su parte, el sur era apenas conocido por el resto del mundo, y no era ni homogéneo ni estaba unificado. Véase RYLE, J., *The Burden of History: An Overview*, abril de 2002, en [www.riftvalley.net](http://www.riftvalley.net).

---

<sup>16</sup> Los poderes del norte fueron excluidos de la mayoría de los distritos del sur durante gran parte del dominio británico. Tan sólo los misioneros cristianos europeos pudieron establecer escuelas en esta zona. En RYLE, J. *Íbidem*.

<sup>17</sup> Según Domínguez Cortina, no se sabe exactamente cuál es el significado del término *Anyanya*. Mientras que algunos creen que se refiere a la picadura de un mosquito, otros defienden que hace referencia al veneno de un tipo de serpiente. En DOMÍNGUEZ CORTINA, Z. M. *op. cit.*

<sup>18</sup> Según Gérard PRUNIER, las violaciones del acuerdo tenían que ver fundamentalmente con el impago de soldados del sur que habían sido integrados en el ejército sudanés o con decisiones de trasladar algunos batallones del sur al norte. En PRUNIER, G. *op. cit.*, 1996.

<sup>19</sup> De este modo, al hacer referencia al Gobierno de Omar al-Bashir se utilizarán indistintamente los términos "Jartum", "NCP" o "régimen de al-Bashir".

<sup>20</sup> El controvertido Hassan Al-Turabi pasó de ideólogo del régimen de al-Bashir a ser uno de sus principales enemigos. Después de ser marginado desde finales de los noventa y arrestado en varias ocasiones, al-Turabi decidió abandonar el NIF/NCP y formar el *Popular National Congress* (PNC), cuyo seguimiento por parte de miembros del NIF fue mínimo.

<sup>21</sup> El proyecto del "New Sudan" pretendía la democratización de Sudán dentro de un estado unitario ("*Make unity attractive*", es decir, "Hacer la unidad atractiva" era su principal slogan). Si bien fue alentado por el propio Garang, dicho planteamiento no contaba con el apoyo de una gran parte de los movimientos del sur, quienes, al igual que los miembros de la *Anyanya* abogaban por la independencia. En JOHNSON, D. H. *op. cit.*

<sup>22</sup> Las teorías de la conspiración respecto a este suceso no han tenido prácticamente respaldo. Tras la caída del helicóptero en el que viajaba junto a diez de sus hombres de confianza, se desencadenaron importantes episodios de violencia en algunas partes del país ante la posibilidad de que Jartum estuviera detrás de ello. Aunque algunos personajes han insistido en la necesidad de seguir investigando las causas del accidente, como su propia esposa y Ministra del GoSS, Rebecca Garang, la mayoría da por válido el informe que aseguraba que el siniestro se debió a un error humano.

<sup>23</sup> KALDOR, M. *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Tusquets, Barcelona, 2001.

<sup>24</sup> Sudán tiene frontera con nueve estados diferentes.

<sup>25</sup> Alex DE WAAL afirma que el Gobierno de Nimeiri recibió durante esos años un total de 1.400 millones de dólares en materia de ayuda y se benefició de la reducción de la deuda externa en varias ocasiones. En DE WAAL, A. *op. cit.*

<sup>26</sup> Por entonces, Sudán se erigió en paraíso del fundamentalismo islámico, albergando incluso a Osama bin Laden entre 1991 y 1995 y consolidándose como una de las principales bases de al-Qada en todo el mundo durante este período. Este hecho desencadenó el bombardeo de 1998 de varias plantas farmacéuticas en las que EEUU consideraba que se estaban llevando a cabo actividades ilícitas.

---

N. d. T.: la grafía de al-Qada trata de respetar su origen árabe, y es recomendada por algunos arabistas.

<sup>27</sup> En este sentido, algunas voces como las de John Prendergast han criticado contundentemente la estrategia de la administración Bush ya que consideran que ésta ha renunciado a un papel más contundente en la resolución del conflicto en Darfur ante la necesidad de mantener a Jartum como aliado. Véanse artículos en [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)

<sup>28</sup> Autores como Manuel CASTELLS o Mark DUFFIELD han propuesto el concepto de "netwars" para entender la forma en la que se libran los conflictos armados contemporáneos.

<sup>29</sup> Para ASSAL, la diáspora sudanesa ha jugado una creciente influencia tanto en Sudán como en los países de residencia, mediante la financiación de diversos grupos durante la guerra y la actual posguerra, especialmente en el sur, o bien mediante la alimentación de determinados discursos desde medios de comunicación. En ASSAL, M. A. M., *The emerging Sudanese diaspora: challenges and potentials for post-war reconstruction*, Paper presentado en la *7th Sudanese Studies Association Conference*, Bergen, Noruega, 6-8 de Abril de 2006.

<sup>30</sup> En MÜNKLER, H., *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, Siglo XXI, Madrid, 2005.

<sup>31</sup> El desplazamiento de personas en gran escala se convirtió en una característica principal de la guerra sudanesa. No era un resultado accidental de la lucha, sino uno de sus objetivos, que implicaba no solamente el desplazamiento de grandes grupos de sus lugares de origen, sino la incorporación de estas poblaciones a los ejércitos respectivos. Véase DE WAAL, A., *op. cit.*, DUFFIELD, M., *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, La Catarata, Madrid, 2004 o KEEN, D., *The Benefits of Famine: A Political Economy of Famine and Relief in Southwestern Sudan 1983-1989*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 2004.

<sup>32</sup> DE WAAL, A. *Íbidem.*, KEEN, D. *Íbidem.*, JOHNSON, D. H. *op. cit.*

<sup>33</sup> El principal instrumento utilizado eran las milicias *Murahallin*, procedentes de los árabes Baggara de Kordofan sur y de Darfur sur, quienes asediaron de forma frecuente a los dinka del norte de Bahr el-Ghazal. Los asaltantes robaban ganado, destruían poblados enteros, envenenaban los alimentos y asesinaban indiscriminadamente. Los que sobrevivían se convertían en desplazados que huían a las ciudades principales, donde eran forzados a vender a bajo precio su ganado y otro tipo de bienes. Trabajaban por poco o nada, se les prohibía moverse fuera de los campos para recolectar madera o paja, y se les impedía trasladarse a lugares donde pudieran encontrar trabajo o recibir ayuda. La prohibición de movimientos y la falta de ingresos provocaron una muerte masiva por inanición, agudizada por la prohibición de miembros del ejército y del gobierno local de recibir ayuda humanitaria. En DE WAAL, A. *Íbidem.*

<sup>34</sup> De hecho, en el verano de 1988, el índice de mortalidad en algunos campos de desplazados alcanzó el nivel sin precedentes de un 1% por día, mucho más elevado que los niveles registrados en otras crisis humanitarias en el continente africano. Por otra parte, las hambrunas de carácter más localizado fueron gestadas mediante

---

tácticas militares incluyendo los asaltos, los requisamientos, la política de “tierra quemada” y los sitios. Asimismo, el ejército y las milicias saquearon ganado y otros bienes, robaron alimentos en operaciones, a la vez que evitaban los cultivos e impedían cualquier estrategia de afrontamiento. En De Waal, A., *Íbidem*.

<sup>35</sup> DUFFIELD, M., *op. cit.*

<sup>36</sup> JOHNSON, D. H. *op. cit.*

<sup>37</sup> DE WAAL, A. *op. cit.*, KEEN, D. *op. cit.*, JOHNSON, D. H. *Íbidem.*, DUFFIELD, M. *op. cit.*, RYLE, J. *op. cit.*

<sup>38</sup> Establecida en 1989 como un paraguas de organizaciones bajo la coordinación de Naciones Unidas, la OLS proporcionaba ayuda humanitaria a las poblaciones del norte desde Jartum y a las del sur desde Rumbek y Lokichokio (Kenya). Estaba formada por más de 40 ONG y varias agencias de Naciones Unidas. Negociaba con el Gobierno y con el SPLA la entrega de asistencia humanitaria. Algunas ONG, sin embargo, decidieron operar fuera de la órbita de la OLS, lo que suponía que éstas no tenían el permiso del Gobierno para volar en Sudán ni la seguridad ni las facilidades técnicas proporcionadas por dicha operación.

<sup>39</sup> Este término ha sido acuñado por la literatura que aborda las emergencias políticas complejas de los noventa. Es un neologismo que trata de catalogar aquellos contextos de emergencia política compleja que durante los noventa presenciaron un desembarco humanitario masivo, como Sudán, Angola o Sierra Leona.

<sup>40</sup> Muchos autores han abordado este asunto desde mediados de los noventa, la más relevante ha sido la obra de Mary B. ANDERSON, *Do No Harm, How Aid Can Support Peace – or War*, Lynne Rienner Publishers, Boulder y Londres, 1999.

<sup>41</sup> La ayuda alimentaria en muchos casos ha dominado el coste y volumen de la asistencia humanitaria.

<sup>42</sup> Respecto a los efectos de la asistencia alimentaria entre 1992 y 1993 en las zonas del Nilo Alto controladas por el SPLM/A, algunas organizaciones humanitarias señalaron que dichas operaciones tendieron a respaldar la actividad del grupo armado, bien mediante el incremento del nivel de contribución que podía alcanzar la población local, bien a través del desvío directo efectuado por algunas autoridades militares en centros donde se llevaban a cabo importantes distribuciones. Además, algunas facciones del grupo fueron acusadas en ocasiones de robar la asistencia destinada a las personas desplazadas y refugiadas en las localidades de Gambela y Torit. De hecho, en 1993 se llegó a constatar que en el cuartel general del SPLM/A uno de cada tres sacos de grano había sido robado a las organizaciones humanitarias, mientras que el aceite obtenido de la misma forma había sido vendido en Uganda. En MACRAE, J. y ZWI, A. *War & Hunger, Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, Zed Books & Save the Children, Londres, 1994.

<sup>43</sup> Según KEEN, la llegada de miles de millones de dólares en pocos años con la OLS, propició que el Gobierno de Jartum pudiera acrecentar enormemente sus presupuestos militares para hacer frente al SPLM/A. En KEEN, D. *op. cit.*



---

<sup>44</sup> La asimétrica distribución de alimentos recibida en Sudán por la población refugiada procedente de la región etíope de Ogadén generó un fuerte conflicto con las comunidades locales, reflejando la importancia de otorgar una ayuda compensada en los contextos donde se interviene. En MACRAE, J. y ZWI, A. *op. cit.*

<sup>45</sup> La política de reasentamiento forzado impulsada por el ejecutivo sudanés fue ampliamente legitimada por la actitud de las agencias de Naciones Unidas y ONG que en muy pocos momentos cuestionaron a Jartum como un actor parcial en la distribución de alimentos. De este modo, el patrón de las operaciones internacionales tendió a facilitar los intentos del Gobierno de despoblar las regiones de Bahr el Ghazal y del Nilo Alto, ambas en el sur, a la vez que importantes bastiones del SPLM/A. Mientras estas áreas eran privadas de toda asistencia, las organizaciones humanitarias colaboraron para ofrecer una cuantiosa ayuda a aquellas poblaciones que accedían a dirigirse hacia Etiopía.

<sup>46</sup> Según Prendergast, dicha política no habría sido efectiva en importantes sectores de la sociedad sudanesa, especialmente en lo concerniente a las poblaciones de la región de las Montañas de Nuba, quienes fueron sometidas durante años a una política de “tierra quemada”, desplazamiento y ejecuciones sumarias por parte de las Fuerzas Armadas. En PRENDERGAST, J. *Frontline Diplomacy: Humanitarian Aid and Conflict in Africa*, Boulder, Lynne Rienner, 1996.

<sup>47</sup> DUFFIELD, M. *op. cit.*

<sup>48</sup> La producción anual estimada de Sudán ya ha superado actualmente el medio millón de barriles diarios.

<sup>49</sup> La compañía canadiense *Talisman Energy* (inicialmente *Arakis*) inició sus exploraciones en 1995, respaldada con más de 750 millones de dólares por parte del *Arab Group International*. En 1996 formaron la *Greater Nile Petroleum Operating Company (GNPOC)* junto con la *Chinese National Petroleum Company (CNPC)*, la *Malaysian Petronus Carigali Overseas Sdn Bhd* y la compañía sudanesa estatal *Sudapet*. Poco después la empresa *Qatari Gula Petroleum Corporation*, la *International Petroleum Company (IPC)*, perteneciente a la *Swedish Lundin Company*, y la *Austrian OMV (Sudan)*, entre otras, iniciaron igualmente sus operaciones. En 1999 la holandesa *Trafigura Beheer BV* fue la primera empresa en obtener un contrato para vender y comercializar el crudo sudanés internacionalmente. En febrero de 2001 incluso compañías rusas recibieron licencias de exploración por parte de Jartum, firmando nuevos acuerdos a principios de 2002. En JOHNSON, D. H. *op. cit.*

<sup>50</sup> Para referirse a la geografía sudanesa, el presente artículo respetará mayoritariamente los términos originales.

<sup>51</sup> JOHNSON, D. H. *Íbidem*.

<sup>52</sup> ARNISON, Cynthia. J. y ZARTMAN, William I. (eds.) *Rethinking the Economics of War. The intersection of Need, Creed and Greed*, Woodrow Wilson Center Press y The Johns Hopkins University Press, Washington y Baltimore, 2005.

<sup>53</sup> JOHNSON, D. H. *op. cit.*

---

<sup>54</sup> CHABAL, P. y DALOZ, J.-P. *África camina. El desorden como instrumento político*, Biblioteca de Estudios Africanos, Edicions Bellaterra, Barcelona, 1999.

<sup>55</sup> Para muchos, la situación en Darfur y la incapacidad del NCP de mantener dos frentes de guerra abiertos simultáneamente también fueron decisivos en la firma del CPA.

<sup>56</sup> WOODWARD, P. "Sudan's peace processes" en *Sudan Studies*, nº 30, abril de 2003, ps. 27-34.

<sup>57</sup> De hecho, *Africa Confidential* llegó a describir las negociaciones como algo claramente impulsado por EEUU y Reino Unido. En WOODWARD, P. *Íbidem*.

<sup>58</sup> El CPA, por lo tanto, establece un sistema de tres fuerzas armadas: las SAF, el SPLA y las JIU.

<sup>59</sup> Estas regiones tienen una mezcla de poblaciones árabes y negroafricanas, aunque en el norte han sido objetivo de las incursiones del SPLM/A.

<sup>60</sup> JOHNSON, D. H. *op. cit.*

<sup>61</sup> Para Gérard PRUNIER este hecho es evidente si se muestra la verdadera representatividad de las partes firmantes: por una parte, un NCP que se estima que no cuenta con un apoyo superior al 10-15% del electorado; y un SPLM/A que ni mucho menos cuenta con el respaldo de todos los grupos del sur, por lo que para éste el CPA sólo representaría a un 30% de la población sudanesa. En PRUNIER, G. "Sudan peace accords won't end war" en *Le Monde Diplomatique*, edición en inglés, 15 de febrero de 2005.

<sup>62</sup> De hecho, en febrero de 2003, el surgimiento en Darfur del JEM y del SLA estaba también motivado por su voluntad de ser integrados en un acuerdo global en el que abordaran la marginalidad de otras regiones y no sólo la padecida por el sur.

<sup>63</sup> Dichos sectores incluyen grupos integrados en la NDA o bien grupos armados hasta ese momento opuestos al SPLM/A, como el EDF o el propio SSDF.

<sup>64</sup> En International Crisis Group (ICG), *Sudan's Comprehensive Peace Agreement: The Long Road Ahead*, African Report no. 106, Brussels, 31 de marzo 2006; JOHNSON, D. H. *op. cit.*; o WOODWARD, P. *op. cit.*

<sup>65</sup> KEYANE, M., "Comments on Wealth-Sharing Agreement signed at Naivasha by Government of Sudan and Sudan People's Liberation Movement/Army on January 7, 2004" en [www.sudan.net](http://www.sudan.net).

<sup>66</sup> *Íbidem*.

<sup>67</sup> Véase Naciones Unidas, *Informe del Secretario General sobre el Sudán*, 25 de enero de 2007, en [www.un.org](http://www.un.org).

<sup>68</sup> Sudan Tribune, *Delays threaten south Sudan peace-diplomat*, 14 de marzo de 2007, en [www.sudantribune.com](http://www.sudantribune.com).



---

<sup>69</sup> Sudan Tribune, *South Sudan President urges patience with peace*, 13 de marzo de 2007, en [www.sudantribune.com](http://www.sudantribune.com).

<sup>70</sup> *DynCorp* también fue la compañía encargada de entrenar a la policía iraquí o al ejército liberiano.

<sup>71</sup> Resolución 1590 del Consejo de Seguridad de la ONU, en [www.un.org](http://www.un.org).

<sup>72</sup> A mediados de 2006 más de 2 000 mujeres y de 15 000 menores pertenecientes al SPLA habían sido desarmados. Asimismo, según Naciones Unidas, a principios de 2007, la UNMIS había prestado apoyo a la Comisión de desarme, desmovilización y reintegración para realizar la preinscripción de 60 477 soldados y miembros de los otros grupos armados en el programa voluntario de desarme, desmovilización y reintegración. Esa cifra incluye 22 026 soldados regulares encuadrados en las SAF, 17 000 efectivos de las PDF (milicias del norte), 5 000 soldados discapacitados y 16 451 miembros de otros grupos armados alineados con las SAF. En el sur, el SPLA seguía trabajando en la elaboración de su lista de combatientes. Véase Naciones Unidas, *op. cit.*

<sup>73</sup> La desconfianza es debida a la existencia de conflictos inter e intra comunitarios en muchas zonas del país, así como a que el proceso esté liderado por el SPLA, de mayoría dinka. Esto ha provocado destacados episodios de violencia y enfrentamientos, como el que, por ejemplo, tuvo lugar en Jonglei durante 2006 entre tropas del SPLA y del llamado *White Army*, donde más de 500 personas murieron.

<sup>74</sup> Sudan Tribune, *UN confirms 150 killed in Malakal*, 3 de diciembre de 2006, en [www.sudantribune.org](http://www.sudantribune.org).

<sup>75</sup> No obstante, numerosas fuentes consideran que el LRA ha dejado de ser una amenaza por la avanzada edad de sus líderes, Joseph Kony o Vincent Otti, por la pérdida de su tradicional respaldo en Jartum o por la creciente presión internacional. Además, desde hace varios meses el LRA ha iniciado conversaciones de paz con el Gobierno ugandés. Véase [www.escolapau.org](http://www.escolapau.org).

<sup>76</sup> En Small Arms Survey (SAS), *Armed groups in Sudan. The South Sudan Defence Forces in the aftermath of the Juba Declaration*, nº 2, Octubre de 2006, en [www.smallarmssurvey.org](http://www.smallarmssurvey.org); International Security Studies (ISS), *Sudan: Eighteen months after the CPA*, Situation Report, 17 de Julio de 2006, en [www.iss.co.za](http://www.iss.co.za); e ICG, *op. cit.*

<sup>77</sup> Sudan Tribune, *Nuer, Equatorians say Dechand creating civil war in South Sudan*, 5 de febrero de 2007, en [www.sudantribune.com](http://www.sudantribune.com).

<sup>78</sup> En ICG, *op. cit.* e ISS, 2006, *Íbidem*.

<sup>79</sup> El CPA contempla un acuerdo separado para Abyei, permitiendo al disputado territorio tener un estatus administrativo especial bajo la presidencia, y la celebración de un referéndum simultáneo al del sur, con la opción de permanecer en el norte o en el sur.

<sup>80</sup> ICG, *op. cit.*

---

<sup>81</sup> *Íbidem.*

<sup>82</sup> Entrevistas en *Sudan Tribune* en ISS, 2006, *op. cit.*

<sup>83</sup> En REEVES, E. "The Slow Collapse of the Comprehensive Peace Agreement for South Sudan" en *Sudan Tribune*, 25 de Septiembre de 2005, en <http://www.sudantribune.com>.

<sup>84</sup> JOHNSON, D. H. *op. cit.*

<sup>85</sup> Respecto al término "Equatorianos", el autor ha decidido respetar parte del la ortografía original en inglés, "Equatorians", con el objetivo de evitar confusiones con respecto a las habitantes de Ecuador.

<sup>86</sup> El primer liderazgo "sur-sudanés" provino de la región de Ecuatoria, pero tras el acuerdo de Addis Ababa, los grupos nilóticos (anuak, dinka, nuer y shilluk) aumentaron su representación. En JOHNSON, D. H. *Íbidem.*

<sup>87</sup> *Íbidem.*

<sup>88</sup> JOK y HUTCHINSON en BRNACH, A. y MAMPILLY, Z. "Winning the war, but losing the peace? The dilemma of SPLM/A civil administration and the tasks ahead", *Journal of Modern African Studies*, nº 43, 2005, ps. 1-20.

<sup>89</sup> ICG, *op. cit.*

<sup>90</sup> *Íbidem.*

<sup>91</sup> REEVES, E. *op. cit.*

<sup>92</sup> Jartum estaría haciendo todo lo posible por mantener a sus aliados a flote, lo que incluye el suministro de armas, algo que no se constataba en el país desde el final de la guerra. En ISS 2006, *Íbidem.*

<sup>93</sup> Durante los noventa, importantes líderes del sur como Riak Machar o Lam Akol (hoy ambos en el SPLM/A) ocuparon puestos políticos importantes en el Gobierno de Jartum.

<sup>94</sup> JOHNSON, D. H. *op. cit.*

<sup>95</sup> Desde un inicio, la población Equatoriana habría sido desplazada en la dirección del SPLM/A, especialmente si comparamos su papel predominante durante la "primera guerra sudanesa". En BRANCH, A. y MAMPILLY, Z. *op. cit.*

<sup>96</sup> REEVES, E. *op. cit.*

<sup>97</sup> BRANCH, A. y MAMPILLY, Z. *op. cit.*

<sup>98</sup> Véase [www.sudantribune.com](http://www.sudantribune.com).

<sup>99</sup> Ochang, líder de las *Equatorian Defense Force*, decidió unirse al SPLM/A antes incluso de la forma del CPA, en marzo de 2004.

---

<sup>100</sup> Sudan Tribune, W. *Equatoria people denounce appointment of corrupt new governor*, 18 de enero de 2007, en [www.sudantribune.com](http://www.sudantribune.com).

<sup>101</sup> BRANCHA, A. y MAMPILLY, Z. *op. cit.*

<sup>102</sup> ICG, *op. cit.*

<sup>103</sup> *Íbidem.*

<sup>104</sup> KABUNDA BADI, M. "Relaciones entre Estados y grupos étnicos en África: teorías y prácticas" en KABUNDA BADI, M. y CARANCI, C. A. *Etnias, Estado y poder en África*, Eusko Jaurlaritza, Vitoria-Gasteiz, 2005, ps. 35-80.

### **Bibliografía**

ANDERSON, M. B. *Do No Harm, How Aid Can Support Peace – or War*, Lynne Rienner Publishers, Boulder y Londres, 1999.

ARNSON, C. J. e I. W. ZARTMAN (eds.) *Rethinking the Economics of War. The intersection of Need, Creed and Greed*, Woodrow Wilson Center Press y The Johns Hopkins University Press, Washington y Baltimore, 2005.

ASSAL, M. A. M. *The emerging Sudanese diaspora: challenges and potentials for post-war reconstruction*, Paper presentado en la *7th Sudanese Studies Association Conference*, Bergen, Noruega, 6-8 Abril de 2006.

BARBOUR, K. M. *The Sudan: A Regional Geography*, University of London Press, London, 1961.

BRADBURY, M., J. RYLE, M. MEDLEY y K. SANSCULOTTE-GREENIDGE *Local Peace Processes in Sudan. A Baseline Study*, Rift Valley Institute, 2006, en [www.riftvalley.net](http://www.riftvalley.net).

BRANCH A. y Z. MAMPILLY "Winning the war, but losing the peace? The dilemma of SPLM/A civil administration and the tasks ahead", en *Journal of Modern African Studies*, nº 43, 2005, ps. 1-20.

CHABAL, P. y J-P. DALOZ *África camina*, Edicions Bellaterra, Biblioteca de Estudios Africanos, Barcelona, 1999.

DENG, F. "Sudan: A Nation in Turbulent Search of Itself" en *ANNALS*, AAPSS, 603, Enero de 2006.

DENG, F. *War of Visions: Conflict of Identities in the Sudan*, Washington, The Brookings Institution, 1995.

DE WAAL, A. *Famine Crimes, Politics & the Disaster Relief Industry in Africa*, James Currey, Oxford, 1997.

DOMÍNGUEZ CORTINA, Z. M. "Etnicidad y poder en Sudán", en KABUNDA BADI, M. y C. A. CARANCI, *Etnias, Estado y poder en África*, Eusko Jaurlaritza, Vitoria-Gasteiz, 2005, ps. 399-430.

DUFFIELD, M. *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, La Catarata, Madrid, 2004.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG) *Sudan's Comprehensive Peace Agreement: The Long Road Ahead*, African Report nº 106, Bruselas, 31 de marzo de 2006, en [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org).

INTERNATIONAL SECURITY STUDIES (ISS) *Sudan: Eighteen months after the CPA*, Situation Report, 17 July 2006, en [www.iss.co.za](http://www.iss.co.za).

INTERNATIONAL SECURITY STUDIES (ISS) *The South Sudan Defence Force (SSDF): A challenge to the Sudan Peace Process*, Situation Report, 8 de Abril 2004, en [www.iss.co.za](http://www.iss.co.za).

JOHNSON, D. H. *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, Oxford, Kampala y Bloomington, 2003.

KABUNDA BADI, M. "Relaciones entre Estados y grupos étnicos en África: teorías y prácticas" en KABUNDA BADI, M. y C. A. CARANCI, *Etnias, Estado y poder en África*, Eusko Jaurlaritza, Vitoria-Gasteiz, 2005, ps. 35-80.

---

KALDOR, M. *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Tusquets, Barcelona, 2001.

KAPLAN, R. "The Coming Anarchy. How scarcity, crime, overpopulation, tribalism, and disease are rapidly destroying the social fabric of our planet", en *The Atlantic Monthly*, Febrero de 1994, en <http://www.TheAtlantic.com/atlantic/election/connection/foreign/anarcf.htm>.

KEEN, D. *The Benefits of Famine: A Political Economy of Famine and Relief in Southwestern Sudan 1983-1989*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1994.

KEVANE, M. "Comments on Wealth-Sharing Agreement signed at Naivasha by Government of Sudan and Sudan People's Liberation Movement/Army on January 7, 2004", en [www.sudan.net](http://www.sudan.net).

MACRAE, J. y A. ZWI *War & Hunger, Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, Zed Books & Save the Children, Londres, 1994.

MÜNKLER, H. *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, Siglo XXI, Madrid, 2005.

NACIONES UNIDAS, Consejo de Seguridad, *Informe del Secretario General sobre el Sudán*, 25 de enero de 2007, en [www.un.org](http://www.un.org).

PRENDERGAST, J. *Frontline Diplomacy: Humanitarian Aid and Conflict in Africa*, Lynne Rienner, Boulder, 1996.

PRUNIER, G. *Darfur, The Ambiguous Genocide*, Cornell University Press, Ithaca y New York, 2005.

PRUNIER, G. "Sudan peace accords won't end war" en *Le Monde Diplomatique*, edición en inglés, 15 de Febrero de 2005.

PRUNIER, G. *Identity Crisis and The Weak State: The Making of The Sudanese Civil War*, Writenet Issue Paper, Enero de 1996.

RICHARDS, P. *Fighting for the Rainforest: War, Youth and Resources in Sierra Leone*, James Currey and IAI, Oxford, 1996.

REEVES, E. "The Slow Collapse of the Comprehensive Peace Agreement for South Sudan" en Sudan Tribune, 25 de septiembre de 2005, en [www.sudantribune.com](http://www.sudantribune.com)

RYLE, John *The Burden of History: An Overview*, abril 2002, [www.riftvalley.net](http://www.riftvalley.net).

SALIH, M. *A Historic Perspective Of The Root Causes Of The Conflict In Sudan & The Role Of The International Community*, Paper presentado en la 7th Sudanese Studies Association Conference, Bergen, Noruega 6-8 Abril de 2006

SMALL ARMS SURVEY (SAS) *Armed groups in Sudan. The South Sudan Defence Forces in the aftermath of the Juba Declaration*, nº 2, Octubre de 2006, en [www.smallarmssurvey.org](http://www.smallarmssurvey.org).

WOODWARD, P., "Sudan's peace processes" en *Sudan Studies*, nº 30, Abril de 2003, ps. 27-34.

**¿El retorno del leopardo?**  
**Patrimonialismo y crisis post-transición en la República Democrática del Congo**

**Koen VLASSENROOT y Timothy RAEYMAEKERS\***

En la República Democrática del Congo, las esperanzas siguen siendo muchas en la medida en que se espera que este país se mueva hacia la paz y la democracia. Recientemente, los ciudadanos congoleños han podido votar un nuevo presidente (Joseph Kabila), un nuevo parlamento y asambleas provinciales. Estas elecciones no sólo representan un final oficial del proceso de transición político introducido hace tres años por la comunidad internacional (2003), sino que también son el primer voto democrático desde hace cuatro décadas (1965). De cualquier forma, es poco probable que el proceso de paz y las elecciones en el Congo lleven a la democracia si no se acompañan de una transformación de las estructuras de gobernanza política. Éste artículo argumenta que el proceso de paz y el proceso de transición consecutivo han señalado algunas debilidades cruciales de las intervenciones internacionales en las zonas en conflicto de África: más que pavimentar el camino hacia el gobierno democrático y transparente, parecen confirmar las estructuras de explotación y exclusión existentes. Mientras que sería erróneo castigar sólo a la comunidad internacional, esta observación suscita serias preguntas acerca de los actuales esfuerzos internacionales para instituir la paz y la democracia en sociedades afectadas por la guerra.

**Los límites de compartir el poder**

El primer elemento a destacar es que todo el periodo de transición en la República Democrática del Congo (2003-2006) se ha caracterizado por altos niveles de violencia física y estructural. Tras un periodo de estabilidad relativa en 2005, las tensiones aumentaron considerablemente tanto en Kinshasa como en el resto del país, como consecuencia de la fiebre electoral así como de una serie de confrontaciones militares. En algunas zonas rurales, la situación a día de hoy puede incluso ser peor que la de seis años atrás, tras la firma del acuerdo de alto al fuego de Lusaka (1999). Un buen ejemplo de esta tendencia es Ituri, donde la violencia no sólo aumentó dramáticamente durante la fase crucial del proceso de transición

político en 2003, sino que además la caza de milicias “irregulares” desde 2005 ha llevado a desplazamientos masivos: en mayo de 2006, más de 10 000 personas fueron desplazadas como resultado de operaciones conjuntas ONU-RDC contra esas milicias. Una situación similar ha sido observada en el norte de Katanga, donde una multitud de grupos Mayi-Mayi locales continuaron desestabilizando numerosas partes de esa provincia. En lo que ha venido a conocerse como el “Triángulo de la Muerte”, estos grupos armados han estado cada vez más en contra de la población civil. Finalmente, las continuas confrontaciones militares en áreas menos accesibles del sur y norte de Kivu han causado un significativo aumento de la violencia. En estas provincias, una multitud de pequeñas milicias locales no integradas, como las milicias hutu-ruandesas, siguen controlando amplias partes del interior y condicionan la vida diaria de las personas. Así, informes recientes sobre la crisis en el Congo parecen sufrir cada vez más de un síndrome de “Irak”: descrito bien como una guerra civil no declarada, o como un proceso de negociación política con algunos reveses; la pregunta real es si la guerra que ha tenido lugar en ese país desde hace una década ha terminado de hecho.

Este incremento de la violencia desde el final oficial de la guerra no sólo expresa las tensiones exacerbadas que han resurgido durante el período electoral sino que también es la consecuencia de un proceso de transición en el que la estrategia central de construcción de la paz ha sido el compartir el poder antes que la restauración de la legitimidad política. Andreas Mehler y Denis Tull<sup>1</sup> ya señalaron que, a menudo, la peor violencia en África ha ocurrido después de la intervención del mundo extranjero para crear acuerdos para compartir el poder entre élites rivales. En la capital del Congo, Kinshasa, y más allá, los riesgos del poder político incrementaron gradualmente a medida que las fuerzas rivales y las milicias (a menudo con serios historiales criminales) competían por un sitio en el gobierno nacional futuro. Ya ha sido mencionado anteriormente: el mensaje del proceso de transición del Congo ha sido el de “la violencia retribuye”<sup>2</sup>. La combinación de una fórmula política de todo-en-uno (donde fuerzas rivales comparten el poder dentro de un gobierno de transición unitario) y la competición electoral “democrática” ha hecho que los competidores políticos sean sustancialmente conscientes de las ventajas – algunos dirían incluso necesidades – de aferrarse al poder, mientras que al mismo tiempo les ha enfrentado a la amenaza de una derrota política no reversible.



Esto explica por qué muchos líderes de milicias han tratado de asegurarse un lugar en las nuevas estructuras políticas y militares, con el fin de evitar persecuciones judiciales por actos cometidos durante la guerra. La estrategia (inter)nacional hacia los antiguos señores de la guerra y líderes rebeldes de Congo ha sido, como poco, ambigua: tildando algunos de ellos como meros criminales de guerra mientras que aceptaba otros como comandantes en el ejército unificado, o les ofrecía posiciones políticas en las instituciones de la transición, del gobierno congoleño y del CIAT (Comité Internacional de Apoyo a la Transición); ha confirmado el mensaje de "la violencia funciona". Por un lado, éste CIAT ha perseguido activamente la acusación de un grupo miliciano en Ituri, con su líder principal actualmente frente a la Corte Criminal Internacional de La Haya. Por el otro, muchos otros líderes de milicias sospechosos de crímenes de guerra siguen moviéndose libremente en Congo, incluso en Ituri, donde actualmente están negociando activamente su entrada en el nuevo ejército unificado. Algunos de estos incluso se las han arreglado para ser comandantes en el nuevamente integrado ejército congoleño. Esta actitud ambigua hacia los antiguos y actuales señores de la guerra de nuevo suscita preguntas cómo ¿hasta qué punto la estrategia actual para compartir el poder está facilitando la paz y la estabilidad en la RDC? Dejando de lado la pregunta de si sus reivindicaciones son legítimas o no, el mensaje que la comunidad internacional está mandando a los señores de la guerra del Congo es el siguiente: sólo si vuestra implicación es tan importante que la estabilidad no pueda lograrse sin vosotros, podréis estar seguros de tener un sitio en la mesa de negociación. Como resultado, numerosos líderes de milicias no integradas (o "irregulares") han tratado de empujar al nuevo gobierno a una posición de negociación. Un ejemplo interesante es el caso de Laurent Nkunda, un rebelde de larga fecha que decidió no apoyar el proceso de paz y crear su propia base de poder en Kivu del Norte. Su búsqueda de apoyo popular ha ido a la par que un crecimiento militar constante, sólo por si se diera el caso de que la primera estrategia de compartir el poder político fallara. Cuando el gobierno de Kinshasa fracasó militarmente en la negociación con Nkunda, no tuvo otra opción que comenzar a negociar. Su fuerza militar forzó al gobierno de Kabila a empezar las negociaciones con Laurent Nkunda. La estrategia de Nkunda pronto fue repetida por otros antiguos comandantes rebeldes, que decidieron luchar para colocarse en una posición negociadora con respecto al gobierno central. Estas dinámicas indican

que una estrategia de estatalidad “mediada”<sup>3</sup> parece ser la única que el gobierno congoleño tenga a su disposición para extender su autoridad, porque actualmente carece tanto de los medios como del poder para reclamar el control físico sobre las regiones más periféricas, como las zonas fronterizas en el suroeste y este de la RDC. El recientemente electo régimen congoleño se ve cada día más obligado a depender de un abanico de rivales diversos o de autoridades paralelas para ejecutar funciones centrales de gobierno, como la redistribución económica y la provisión de seguridad, que simultáneamente permiten a estas estructuras de poder locales consolidar su poder.

### **El complejo de guerra congoleño**

La razón por la que el proceso de paz parece no ser capaz de terminar con el ciclo de violencia, está en gran medida relacionada con el proceso de fragmentación que se ha desarrollado durante la guerra y que ha creado un *patchwork* de pequeñas zonas de control económico y militar. Particularmente en el este, numerosos actores armados han sido capaces de instituir sus propios mecanismos de control, protección y provecho, haciendo de esta parte del país un complejo de guerra que ya no puede desenmarañarse. Esto dio al conflicto congoleño una imagen de guerra luchada por avariciosos comandantes armados, en vez de ser conducida por la lucha política.

En los orígenes de esta prolongada crisis está la unión de las dinámicas locales, nacionales e internacionales de conflicto. A principios de los 90, un proceso de profundo “colapso” estatal (consecuencia de treinta años de mobutismo) provocó una competición intensificada por la participación política y el acceso a bienes económicos, especialmente en las provincias del este de Kivu. La lucha violenta que ha resultado de ello, progresivamente enfrentó a comunidades étnicas enteras unas contra otras, a menudo dirigidas por múltiples “emprendedores” políticos. En 1993, la creciente competición entre comunidades ruandeso-parlantes y poblaciones autóctonas por la representación política y el acceso a la tierra condujeron a un primer estallido de violencia, matando a varios miles de personas. Después de la llegada de más de un millón de refugiados hutu-ruandeses en la región congoleña de Kivu (1994), las dinámicas locales de conflicto estuvieron cada vez más entremezcladas con una lucha regional por el poder en la región africana

de los Grandes Lagos. Las milicias hutu-ruandesas comenzaron a atacar tutsis locales de Zaire, así como al nuevo régimen en Ruanda. La coalición regional creada en 1996 para resolver este problema regional de seguridad encontró pocas dificultades para abrirse paso a través de la debilitada defensa mobutista. Siete meses tras su creación, la Alianza de las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Congo-Zaire (AFDL) llegó a Kinshasa e instauró a Laurent Désiré Kabila como nuevo presidente del país. Lo que se esperaba que fuera el final de una crisis regional y nacional, pronto puso en marcha un proceso de fragmentación política. El creciente desacuerdo entre el nuevo régimen congoleño y sus apoyos extranjeros instigaron la formación de un nuevo movimiento rebelde, esta vez en contra del régimen de Kabila.

A su vez, el Rally Congoleño por la Democracia (RCD) puso en marcha la formación de un complejo de guerra regional, incluyendo la implicación de varias naciones africanas y de numerosas milicias locales y extranjeras. La fragmentación total del horizonte político-militar fue en estrecha relación con la disolución de las agendas políticas en intereses más locales e individuales, y con una creciente militarización de la sociedad. El acuerdo de alto al fuego de Lusaka, en vez de parar la lucha, condujo a una progresiva división del territorio en una serie de enclaves territoriales en manos rebeldes, que consistían en una serie de complejas formaciones transfronterizas entre élites locales, actores regionales armados y varias fuerzas transfronterizas<sup>4</sup>. En algunos casos, estas emergentes alianzas entre actores rurales armados, emprendedores económicos y autoridades administrativas durante la guerra creó cierto grado de continuidad política y económica dentro de esos enclaves, lo que llevó a una situación de (relativa) seguridad. En otras regiones, la competición entre las milicias extranjeras y locales por el acceso a los recursos económicos y políticos era la principal fuente de inseguridad para la población local. Sin embargo, en la mayoría de las regiones, alguna forma de acomodamiento entre grupos armados y élites locales, que parecían haber encontrado un beneficio mutuo en la consolidación de una situación de "ni-paz-ni-guerra"<sup>5</sup>, se convirtió en una característica y conductor principal de la guerra civil congoleña. En el este del Congo particularmente, numerosas estructuras de gobierno informales emergieron en esos enclaves militares, que ofrecían alguna forma de "protección" a los actores económicos locales. Estas estructuras sentaron progresivamente el marco para la interacción local social y económica. Su éxito se

basaba en parte en sus capacidades para confiar en algunas de las piedras angulares de la competición patrimonialista económica y política, mientras que al mismo tiempo se desarrollaban sobre las redes económicas "informales" que emergieron como reacción al marco patrimonial depredador del estado<sup>6</sup>. Esto explica por qué el acceso a las ventajas económicas y el control de las redes de comercio locales eran a menudo los objetivos principales de estos grupos armados: como en cualquier marco de protección privado, facilitaba potencialmente que los líderes rebeldes se convirtieran en "gobernantes" legítimos<sup>7</sup>. En cualquier caso, ésta dialéctica de la protección privada explica por qué la vehemente naturaleza del conflicto (por ejemplo: "ni-guerra-ni-paz") en el este del Congo, creó en algunos casos unas cuantas oportunidades para los actores económicos y políticos. Mediante su asociación con los líderes rebeldes, podían potencialmente consolidar su control sobre los recursos locales: mientras que las milicias sacaban provecho de la existencia de una explotación previa a la guerra y de las redes de comercio para asegurar su propia existencia, podían también desplegar su poder militar para proteger la empresa de "aquellos actores dispuestos a correr los riesgos propios del operar en esas condiciones"<sup>8</sup>. En otras palabras, tanto las milicias como los hombres de negocios (como algunos comerciantes, intermediarios y criminales declarados) se aprovecharon cada vez más de la naturaleza de baja intensidad del conflicto congoleño, porque podían utilizar la distorsión subsiguiente de los mercados de materias primas y recursos para monopolizar los recursos locales de explotación y comercio.

Aunque estas observaciones parecen confirmar, al menos parcialmente, el argumento de los economistas políticos sobre la interconexión entre los recursos naturales, el comercio y la prolongación del conflicto<sup>9</sup>, ésta relación no es tan unidimensional como se suele presentar. Primero, los datos disponibles sugieren que generalmente no eran (sólo) los militares los que sacaban provecho de esta violencia económica. Más bien, sus problemas económicos así como su falta de control sobre el interior de la región (donde se explotan los recursos naturales) los hacía finalmente inferiores con respecto a las redes de comercio establecidas y preexistentes. Según Eric Kennes, "las numerosas redes informales preexistentes y a veces altamente estructuradas no eran creadas por la implicación militar, aunque han sido controladas por ellos... [Los militares] tratan sin embargo de explotar [estas] redes en su provecho, controlando los puntos esenciales de acceso como

aeropuertos y puestos de comercio con el fin de recaudar los impuestos.”<sup>10</sup> Tal y como sugiere Kennes, los beneficios de la extracción de los recursos naturales y del comercio han mostrado ser una parte extremadamente difícil de control tanto para los rebeldes como para los gobiernos en guerra, primero por la poderosa situación de varios intermediarios que se llevaban los mejores beneficios de ese comercio, y segundo porque los esfuerzos de los rebeldes y gobiernos para monopolizar la extracción de los recursos en zonas de guerra subsaharianas generalmente se han topado con fracasos estrepitosos.

### **¿Una confirmación de práctica patrimonial?**

El proceso de transición en la RDC difícilmente ha sido capaz de invertir estos mecanismos de acumulación privatizados. La diferencia es que ahora las fuerzas rebeldes están siendo gradualmente reemplazadas por representantes del “estado” congoleño. Como parte de éste proceso de paz, las administraciones locales están siendo reintegradas en el marco estatal nacional y de nuevo tienen que informar a los políticos en Kinshasa. Los diferentes componentes del gobierno de transición han nombrado a nuevos administradores que han sido situados en cada rincón del país. Sin embargo, lo que se esperaba que fuera la primera fase de un proceso más amplio de reconstrucción del estado, pronto reconfirmó las prácticas de gobierno basadas en el clientelismo y el patronage<sup>A</sup>. Las estrategias locales de explotación y de control parecen haber sido integradas en el marco político nacional y legítimo, y han sido consolidadas como directrices principales de los representantes locales de la autoridad.

Probablemente, la persistente lógica de las políticas en provecho propio es más visible en el sector de los recursos naturales congoleños. Durante la guerra, numerosos panelistas de la ONU describieron con gran detalle las redes de trabajo activas en la explotación ilegal de las riquezas mineras congoleñas. Aunque inicialmente se limitaban al negocio de ejércitos extranjeros, numerosos informes dejaron claro que las redes de trabajo de la élite congoleña eran tan activas como nadie en el robo de las riquezas naturales de su país. Un informe de la comisión parlamentaria congoleña encabezada por Cristophe Lutundula y establecida para investigar los contratos mineros firmados entre autoridades del gobierno y líderes rebeldes entre 1996 y 2003, concluyó en junio de 2005 que la corrupción en el

sector minero congoleño se había vuelto endémico. El informe identificaba diversas compañías implicadas en negocios fraudulentos (incluyendo algunas próximas al presidente Kabila) y recomendaba la finalización o renegociación de docenas de contratos. De cualquier forma, a pesar de su liberación, el negocio en RDC siguió como de costumbre: durante la última mitad de 2005, el número de préstamos para derechos de exploración de áreas mineras ricas se multiplicaron hasta por cuatro. Mientras que la actual venta de contratos de explotación representa una doble oportunidad para las élites del Congo, también beneficia a las estructuras de poder y élites en la periferia. Hoy, las compañías mineras internacionales se ven cada vez más forzadas a buscar la "protección" de las élites políticas si quieren (re)iniciar sus actividades.

A pesar del proceso de paz, los violentos líderes político-militares locales y las élites económicas han sido capaces de salvaguardar sus estructuras de control sobre el acceso a los recursos naturales que fueron instituidas durante la guerra. Adicionalmente, las autoridades políticas recientemente nombradas han tratado de obtener su parte del pastel y han introducido sus propios mecanismos de control de los recursos. En algunas áreas, esto ha provocado una competición entre diferentes representantes del estado. Un ejemplo interesante ha sido la reciente lucha por el control sobre el sector de la casiterita en Walikale. Ahí, a finales de 2004, tropas de la antigua RDC y de Kabila se enfrentaron por lo que se consideraba que eran intereses en competición en las minas de casiterita de la región. Desde entonces, la brigada FARDC desplegada por Kinshasa controla cualquier movimiento comercial en el área – favoreciendo ciertas compañías y desfavoreciendo otras para que entren en el comercio de minerales. A mediados de 2006, éste área fue de nuevo desestabilizada cuando se planteó estacionar nuevas tropas FARDC, cambio que personalidades prominentes de Goma y de la octava región militar estaban manipulando en beneficio propio. El área Walikale sigue siendo frágil por ser una de las principales regiones de explotación de casiterita, lo que provoca regularmente choques entre las unidades FARDC y las unidades FDLR por el control de los sitios mineros. También conduce a una creciente frustración entre las autoridades locales tradicionales, que dependen de unidades del ejército para obtener su parte del comercio minero. De cualquier modo, jefes locales tradicionales han desarrollado diversas estrategias para incrementar su acceso al comercio minero local, incluyendo partenariados con compañías comerciales.

Los mecanismos de protección privada como el arriba citado están siendo confirmados y (re)introducidos en todos los niveles de la jerarquía política. Esto, a menudo no es el resultado de una estrategia prediseñada o plan orquestado, sino que simplemente surge de una falta de recursos y de capacidades de gobierno. En la provincia de Maniema por ejemplo, los administradores provinciales se quejan repetidamente de que carecen de los recursos para gobernar la provincia y para apoyar las iniciativas de desarrollo locales. Sorprendentemente, en todos los niveles de la sociedad, se han puesto una multitud de impuestos que deberían generar los ingresos necesarios para permitir el funcionamiento de la administración local. Una mirada más de cerca sobre las prácticas locales de recaudación de impuestos revela que sólo una pequeña parte de los recursos percibidos se envía al tesoro público. La mayor parte de los impuestos ha de alimentar las estructuras paralelas que han sido instituidas por las autoridades provinciales, directores de departamentos provinciales, ejército, comandantes de policía, etc. En 2006, una de esas estructuras incluso era controlada directamente por las autoridades provinciales y tenía por objetivo maximizar las rentas a partir de un control consolidado sobre el comercio local de recursos. En cada mina de diamantes, había agentes que informaban directamente al gobernador mediante su gabinete. Su nombramiento era el resultado de negociaciones, y los mejores puestos se ofrecían a los agentes más leales. Las estructuras puestas en pie por esos agentes para generar ingresos mediante la recaudación de impuestos han reemplazado las antiguas estructuras de explotación y han marginado a los jefes locales tradicionales (que solían tener su parte en el comercio minero cuando el viejo código minero aún estaba vigente) así como a otros comerciantes.

De cualquier forma, la depredación no se limita al sector minero. En cualquier lugar de la vida pública, la gobernanza hoy se reduce a la colecta de dinero para uso privado. Para la mayoría de los administradores, comandantes de armada y oficiales de policía, la creatividad no tiene límites a la hora de explotar a la población congoleña. Puestos de control, convocatorias, multas e impuestos se han convertido en una táctica ampliamente usada para incrementar los ingresos personales. Todos los niveles de la sociedad tienen que lidiar con estas prácticas: desde el granjero que se enfrenta a los representantes de las divisiones de desarrollo rural, producción agrícola, medioambiente y transporte, a las ONGs

locales, de las que cada nueva iniciativa es vivida por los administradores del estado como una oportunidad para generar recursos adicionales. Los cargos estatales se han convertido en la mejor garantía para asegurar el control de las redes de comercio y mecanismos de explotación que fueron instituidos durante la guerra. Los gobernadores de provincia, comandantes de policía, directores de administraciones provinciales y “*chefs de poste*”<sup>B</sup> locales”, todos, tratan de explotar sus cargos oficiales para generar recursos en provecho personal.

Esta reconfirmación de práctica patrimonial parece confirmar de alguna forma el dicho de Tocqueville sobre el antiguo régimen francés, y que más tarde se aplicó al sistema político zaireño, que el gobierno político ha de establecerse entre los antiguos poderes, sin llegar a destruirlos. Según Thomas Callaghy<sup>11</sup>, en Zaire había “que lidiar con grupos y autoridades locales – tradicionales, casi tradicionales y en transición, todas en el contexto de intrincados patrones facciosos locales (...) y de redes patrón-cliente y de inversión que a menudo unen lo local con niveles superiores.” Lo que realmente distingue la forma de gobierno del estado zaireño/cogoleño, es por tanto, su tendencia a las concesiones y a la mediación más que a la abolición o sustitución de las estructuras sociales. La lucha subsiguiente que ha estallado y sigue estallando, entre las diferentes fuentes de autoridad, a nivel local, nacional e incluso regional no se puede categorizar simplemente entre líneas “moderno-tradicionales” o “formales-informales”, sino que conlleva una combinación de patrimonialismo central y autoridades paralelas dispersas que están embarcadas en una búsqueda perenne del control social.

Existe sin embargo una gran diferencia entre el periodo mobutista y el actual: sus siempre crecientes niveles de violencia estructural y física imparable. El peor registro al respecto es el del recién creado y unificado ejército congoleño (FARDC, o *Forces Armées de la RDC*). Hacia 2006, la misión de Naciones Unidas en el Congo finalmente reconoció que las FARDC se habían convertido en su peor pesadilla. Una serie de escándalos de corrupción en el ejército congoleño apuntaban a una estrategia para mantener la inseguridad y beneficiarse de la depredación económica. En Kivu del Norte por ejemplo, numerosas facciones del ejército han competido activamente por el control de los puestos fronterizos regionales, y también para tener una parte en el tráfico de equipamiento militar. Cada mes, el tráfico organizado de estos equipos hacia las diversas fronteras reportan millones



de dólares. Sin embargo, éste tráfico tiene el efecto indirecto de destrozar los mercados de comida locales porque las raciones militares se venden a precios extremadamente bajos. En regiones más ricas en recursos como Kivu del Sur y Katanga, el control militar sobre la explotación artesana y el comercio proporciona fuentes adicionales de ingresos. Tal y como ocurría durante la guerra, los agentes militares controlan los puntos de entrada a los principales sitios mineros, donde fuerzan a los mineros y comerciantes a pagar impuestos (ilegales). Mientras tanto, los puestos de control a lo largo de las rutas principales, que antaño eran controladas por los soldados rebeldes, son ahora ampliamente tomadas por las unidades regulares del ejército. En algunas zonas, el número de puestos de control incluso ha aumentado desde el fin formal de la guerra. Los ingresos generados con esos puestos de control se redistribuyen en gran parte en diferentes niveles de las estructuras de comando del ejército.

Numerosas fuentes confirman que esta imposición ilegal está adquiriendo un creciente carácter sistémico. Tanto en la policía nacional como en el ejército, un potente marco de "protección" parece estar instituido. La estrategia siempre es la misma: forzando simultáneamente a pequeños actores económicos a meterse en una depredación violenta (principalmente cortando las posibilidades de desarrollo), ofreciendo a cambio un servicio alternativo de seguridad, se pone en pie un "negocio de protección" que impregna efectivamente el sistema político. Estas prácticas han supuesto una pesada carga para la población local, que se encuentra constantemente forzada a negociar su seguridad con las unidades del ejército y las fuerzas de policía. Además, la recaudación de impuestos ilegales ha afectado seriamente a las capacidades comerciales de los pequeños comerciantes.

Mientras que esta situación no parece muy diferente de la de la era Mobutu, la diferencia entre la situación actual y los patrones históricos de patrimonialismo es el uso sistemático de la violencia por estos marcos de protección privados. Durante las últimas etapas del gobierno de Mobutu, estructuras de protección privada similares fueron desarrolladas por las diferentes fuerzas armadas. Sin embargo, la escala y el impacto de esas estructuras se han incrementado considerablemente durante la guerra y ha sido confirmado durante el periodo de transición. Hoy en día, cada comandante local fuerza a sus soldados a coleccionar impuestos: una parte de esas tasas queda en manos de los propios soldados,

mientras que la otra parte se divide entre los diferentes niveles del mando militar. La lealtad se compra dando a los protectores políticos una parte del ingreso ilegalmente percibido. Los mismos mecanismos han sido instituidos dentro de las estructuras de la policía nacional. Los comandantes de policía se preocupan mucho por obtener un puesto en las zonas mineras, pero a su vez han de recompensar a sus superiores por su nombramiento. Esta estrategia de generar lealtad vía la complicidad económica crea fuertes vínculos personales que son muy difíciles de superar por los soldados integrados del ejército o por oficiales de policía en diferentes unidades. Es más, en la mayoría de las zonas esta estrategia de depredación se ha convertido en una condición estructural de la vida cotidiana.

Estas consideraciones suscitan algunas preguntas acerca de los resultados de las recientes elecciones en el Congo. Dichas elecciones se presentan por lo general como el último peldaño de la transición hacia la paz y como el comienzo de una nueva fase basada en el gobierno democrático y legítimo. Sin embargo, el resultado final puede ser un simple retorno a la era post-independencia del Congo, cuando el acceso al poder político estaba determinado por las redes patrimoniales antes que por la representación democrática. Mientras que estas prácticas de gobierno facilitan la consolidación de varios complejos de poder locales que emergieron durante la guerra, la continua competición entre estos complejos por el control de los recursos locales difícilmente puede evitarse, y es incierto saber de qué forma podría serlo. Mientras que oficialmente la "transición" en Congo ya ha pasado, otro incierto futuro está en el horizonte...

\* Koen VLASSENROOT y Timothy RAEYMAEKERS son miembros del Conflict Research Group de la Universidad de Gante. Esta ponencia fue presentada en el marco de las Jornadas Sobre Conflictos organizadas por el Grupo de Estudios Africanos (Universidad Autónoma de Madrid) y celebradas en La Casa Encendida de Madrid del 11 al 14 de Diciembre de 2006.

Ponencia traducido por **Elsa GONZÁLEZ AIMÉ**.

## NOTAS

<sup>1</sup> Ver MEHLER, A. y TULL, D. "The hidden costs of power-sharing: reproducing insurgent violence in Africa" en *African Affairs*, volume 104, n° 416, 2006, ps. 375-398.

<sup>2</sup> cf. *Congo: fame di guerra. Giovani e violenza nel primo conflitto "mondiale" africano*, Dottorato di Ricerca in Scienze Antropologiche (XVI ciclo), Università degli Studi di Torino, 2004.

<sup>3</sup> MENKHAUS, K. *Kenya-Somalia Border Conflict Analysis*, USAID, 31 de Agosto de 2005.

<sup>4</sup> VLASSENROOT, K. Y RAEYMAEKERS, T. *The Formation of New Political Complexes: Dynamics of Conflict in Ituri, Democratic Republic of Congo*, Occasional Paper, Centre of African Studies, University of Copenhagen, Octubre de 2003.

<sup>5</sup> Richards, 2005.

<sup>6</sup> RAEYMAEKERS, T. *The Power of Protection. Governance and Transborder Trade on the Congo-Ugandan Frontier*, Unpublished PhD Thesis, Ghent, 2007 (próxima publicación) y LUND, C. "Twilight Institutions: An Introduction" en *Development and Change*, vol. 37, Issue 4, Julio de 2006.

<sup>7</sup> TILLY, C. "War Making and State Making as Organized Crime" en EVANS, P. et al. (eds.) *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

<sup>8</sup> LONGLY *Livelihoods, Chronic Conflict and Humanitarian Response: A Synthesis of Current Practice, Working Paper 182*, Overseas Development Institute, Londres, 2002.

<sup>9</sup> LE BILLON, P. "The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflicts" en *Political Geography*, n° 20, 2001, ps. 561-584 (collier 1999, Le Billon 2001) y COLLIER, P. *Doing Well Out of War*, Paper prepared for Conference on Economic Agendas in Civil Wars, Londres, 26 y 27 de Abril de 1999.

<sup>10</sup> KENNES, E. "Footnotes to the Mining Story" en *Review of African Political Economy*, n° 93/94, vol. 29, Septiembre-Diciembre de 2002.

<sup>11</sup> CALLAGHY, T. *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*, Columbia University Press, Nueva York, 1984 p. 62.

<sup>A</sup> N.d.T.: empleamos éste neologismo para referirnos, tal y como significa en inglés, al apoyo que una persona influyente da a alguien a cambio de su apoyo, y por extensión al sistema que lo permite.

<sup>B</sup> Respetamos la expresión original, que significaría "jefe de puesto" en francés.

## BIBLIOGRAFÍA:

BALLENTINE, K. Y SHERMAN, J. (eds.) *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed and Grievance*. Lynne Rienner Publishers, Boulder y Londres, 2003

BAYART, J-F., ELLIS, S. e HIBOU, B. *The Criminalization of the State in Africa*, James Currey and Indiana University Press, Oxford y Bloomington, 1999

---

CALLAGHY, T. *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*, Columbia University Press, Nueva York, 1984

CALLAGHY, T., KASSIMIR, R. y LATHAM, R. *Intervention and Transnationalism in Africa. Global-Local Networks of Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001

COLLIER, P. *Doing Well Out of War*, Paper prepared for Conference on Economic Agendas in Civil Wars, Londres, 26 y 27 de Abril de 1999

DUFFIELD, M. *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*, Zed Books, Londres, 2002

JOURDAN, L. *Congo: fame di guerra. Giovani e violenza nel primo conflitto "mondiale" africano*, Dottorato di Ricerca in Scienze Antropologiche (XVI ciclo), Università degli Studi di Torino, 2004

KENNES, E. "Footnotes to the Mining Story" en *Review of African Political Economy*, n° 93/94, vol. 29, Septiembre-Diciembre de 2002

LAUTZE, S. y RAVEN-ROBERTS, A. "Violence and Complex Humanitarian Emergencies: Implications for Livelihoods Models" en *Disasters*, 30 (4), 2006, ps. 383-401

LE BILLON, P. "The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflicts" en *Political Geography*, n° 20, 2001, ps. 561-584

LONGLY *Livelihoods, Chronic Conflict and Humanitarian Response: A Synthesis of Current Practice, Working Paper 182*, Overseas Development Institute, Londres, 2002

LUND, C. "Twilight Institutions: An Introduction" en *Development and Change*, vol. 37, Issue 4, Julio de 2006

MEHLER, A. Y TULL, D. "The hidden costs of power-sharing: reproducing insurgent violence in Africa" en *African Affairs*, volume 104, n° 416, 2006, ps. 375-398

MENKHAUS, K. "Vicious Circles and the Security Development Nexus in Somalia" en *Conflict, Security and Development*, vol. 4, n° 2, Agosto de 2004.

---

MENKHAUS, K. *Kenya-Somalia Border Conflict Analysis*, USAID, 31 de Agosto de 2005

RAEYMAEKERS, T. "Collapse or Order? Questioning State Collapse in Africa" en *Conflict Research Group Working Paper*, nº 1, Mayo de 2005

RAEYMAEKERS, T. *The Power of Protection. Governance and Transborder Trade on the Congo-Ugandan Frontier*, Unpublished PhD Thesis, Ghent, 2007 (próxima publicación)

TILLY, C. "War Making and State Making as Organized Crime" en EVANS, P. et al. (eds.) *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985

VLASSENROOT, K. Y RAEYMAEKERS, T. *The Formation of New Political Complexes: Dynamics of Conflict in Ituri, Democratic Republic of Congo*, Occasional Paper, Centre of African Studies, University of Copenhagen, Octubre de 2003

VLASSENROOT, K. Y RAEYMAEKERS, T. *Conflict and Social Transformation in Eastern DR Congo*, Academia Press, Ghent, 2004

## ***El hombre, el Estado y la guerra***

**Kenneth N. WALTZ**

Capítulos de "Introducción" y "Conclusión" extraídos de WALTZ, Kenneth N. *El hombre, el Estado y la guerra*, Editorial Nova, Buenos Aires, 1959. La obra original, *Man, the State and War*, fue publicada por Columbia University Press en 1954.

### **Introducción**

Alguien ha dicho que preguntar quién ganó una guerra determinada es como preguntar quién ganó en el terremoto de San Francisco. La proposición de que en las guerras no existe la victoria, sino diversos grados de derrota gana cada vez más aceptación en el siglo XX. Pero ¿son las guerras similares a los terremotos en lo que se refiere a su condición de acontecimientos naturales, cuyo control o eliminación está más allá de la inteligencia del hombre?

Pocos admitirían que lo son; sin embargo, las tentativas que se han realizado para eliminar la guerra, aunque noblemente inspiradas y procuradas con diligencia, apenas han traído efímeros momentos de paz entre los estados. Existe una evidente desproporción entre el esfuerzo y el producto, entre el deseo y el resultado. El deseo de paz, nos han dicho, está fuerte y profundamente arraigado en el pueblo ruso; y estamos convencidos de que lo mismo puede decirse con respecto a los norteamericanos. De estas aseveraciones se desprende algún consuelo; pero a la luz de la historia, y también de los sucesos actuales, es difícil creer que el deseo pueda engendrar la situación anhelada.

Los estudiosos de ciencias sociales han comprendido mediante sus investigaciones hasta qué punto el presente está ligado al pasado, y qué íntimamente las partes de un sistema dependen una de la otra, se inclinan a ser conservadoras al estimar las posibilidades de alcanzar un mundo radicalmente mejor. Si alguien preguntase acerca de la posibilidad de lograr la paz allí donde en el pasado hubo guerra, las respuestas resultarían a menudo pesimistas. Quizá sea ésta una pregunta equivocada. Verdaderamente, las contestaciones serían un poco menos desalentadoras si se formularan, en cambio, las siguientes preguntas: ¿hay

maneras de disminuir la incidencia de la guerra, o de aumentar las posibilidades de paz? ¿Podremos tener paz en el futuro más a menudo que en el pasado?

La paz es uno de los fines entre los muchos que simultáneamente se busca lograr. Los medios para procurarla son muchos. El fin y los medios se buscan y aplican en condiciones diversas. Aunque resulta difícil creer que existen caminos conducentes a la paz no transitados aún por los estadistas ni propugnados por los especialistas en relaciones exteriores, la complejidad misma del problema sugiere la posibilidad de combinar las actividades de maneras diferentes, con la esperanza de que alguna de estas combinaciones nos conduzca más cerca del objetivo. ¿Se debe por ello concluir que la sabiduría del hombre de estado reside en intentar primero una política y luego otra, en hacer lo que el momento - parezca exigir? Una respuesta afirmativa sugeriría que el deseo de progreso radica en una política divorciada del análisis, en la acción alejada de la reflexión. Sin embargo, cada intento de aliviar una situación implica algún conocimiento de sus causas: explicar cómo se puede lograr la paz más rápidamente requiere una comprensión de la causas de la guerra. Trataremos de lograr esta comprensión en las páginas siguientes. Haciendo nuestro el título de un libro de Mortimer Adler, nuestro tema es "cómo pensar acerca de la guerra y la paz". Los capítulos subsiguientes constituyen, hasta cierto punto, ensayos de teoría política. Esta denominación está en parte justificada, en primer lugar, por las características de la investigación - examinamos las premisas e inquirimos repetidamente cómo inciden en el problema planteado - y, en segundo lugar, por el hecho de que consideramos directamente a un grupo de filósofos políticos, a veces en forma circunscripta, como en el caso de San Agustín, Maquiavelo, Spinoza y Kant, y otras extensamente, como en el caso de Rousseau. En otras partes nos concentraremos en un tipo de pensamiento, como en los capítulos dedicados a los behavioristas; los liberales y los socialistas. Pero ¿qué relación tienen los pensamientos de los que vivieron hace mucho tiempo con los apremiantes y abrumadores problemas de hoy? El resto del libro constituye una respuesta a este interrogante, pero no está de más indicar al principio los lineamientos que seguiremos.

¿Por qué permite Dios, si es omnisciente y todopoderoso, la existencia del mal? Así pregunta el simple de Hurón en un relato de Voltaire para confundir a los doctos hombres de la Iglesia. El problema de la teodicea en su versión secular - la explicación dada por el hombre a la existencia del mal - es tan misterioso como

sorprendente. Enfermedades y pestes, fanatismos y estupros, robos y asesinatos, pillajes y guerras, aparecen constantemente en la historia del mundo. ¿Por qué ocurre esto? ¿Pueden explicarse la guerra y la maldad de la misma manera? ¿La guerra es, simplemente, la maldad de las masas?, y por lo tanto ¿la explicación de la maldad es también la de los males de los que son presa los hombres en sociedad? Muchos lo han creído así.

Porque, aunque estuviésemos dispensados por la indulgencia divina de todo aquello que pudiese causarnos daño desde el exterior - escribe John Milton -, la perversidad de nuestra insensatez es tal, que nunca cesaríamos de arrancar de nuestros propios corazones, como si fuesen pedernales, las semillas y chispas de una aflicción nueva, hasta que todo se transformase nuevamente en hoguera<sup>1</sup>.

Nuestros infortunios son, inevitablemente, el producto de nuestra naturaleza. La raíz de todo mal se encuentra en el hombre y, por consiguiente, él constituye en sí mismo la raíz del mal específico: la guerra. Esta explicación del origen de la guerra, ampliamente difundida y sostenida por muchos como artículo de Fe, ha tenido enorme influencia. Tal es la convicción de San Agustín y Lutero, de Malthus y Jonathan Swift, del Deán Inge y de Reinhold Niebuhr. En términos seculares, considerando a los hombres como seres de razón combinada con pasión, en los que la pasión triunfa repetidamente esta creencia alimenta la filosofía, inclusive la filosofía política de Spinoza. Se puede sostener también que influyó tanto en las actividades de Bismarck, con su pobre opinión acerca de sus semejantes, como en los austeros y rigurosos estudios de Spinoza. Si las creencias del hombre condicionan sus expectativas, y sus expectativas condicionan sus actos, la aceptación o el rechazo de esta idea de Milton adquiere importancia en los problemas "humanos". Y, por supuesto, Milton podría tener razón, aun cuando nadie le creyese. Si así fuese, los intentos de explicar la reaparición de la guerra en función de factores económicos, por ejemplo, podrían resultar entretenimientos "interesantes", pero prácticamente intrascendentes. Si es cierto que, como dijo una vez Jonathan Swift, "el mismo principio que lleva a un matón a romper las ventanas de una ramera que lo ha "desairado", incita generalmente a un gran príncipe a reclutar poderosos ejércitos y a soñar únicamente con sitios, batallas y victorias"<sup>2</sup>, entonces, las razones esgrimidas por los príncipes para emprender guerras constituyen meras intelectualizaciones que ocultan una motivación quizá no percibida por ellos y que, de haberla percibido, no habrían podido expresar



abiertamente. De ello se desprendería también que los proyectos del estadista Sully, si realmente tenían por objeto lograr una paz mayor en el mundo, fueron tan inútiles como los sueños del monje francés Crucé; es decir, inútiles a menos que se hubieran podido atacar las raíces: el orgullo y la petulancia que han producido las guerras y los otros males que flagelan a la humanidad.

Muchos han coincidido con Milton en que los hombres deben dirigir su mirada al hombre para comprender los sucesos políticos y sociales, pero difieren de él en lo que respecta a la naturaleza del hombre o en lo que ésta puede llegar a convertirse. Muchos otros, en realidad, no admiten la premisa principal. El hombre, ¿forja la sociedad a su imagen y semejanza, o es la sociedad quien le forja a él? Era de esperar, en una época en que la filosofía era apenas una rama de la teología, que los teólogos-filósofos atribuyesen a la acción humana lo que muchos filósofos antes y después han descrito como los efectos de una forma de gobierno. Rousseau, entre tantos otros que podrían ser mencionados aquí, acaba con la opinión que afirma que, como el hombre es un animal social, su comportamiento en sociedad puede explicarse por su pasión animal y/o su razón humana. El hombre nace y, en su condición natural, no es ni bueno ni malo. La sociedad es el elemento que degrada la vida de los hombres pero es, asimismo, el instrumento moralizador. Rousseau era renuente a renunciar a este último efecto, aun cuando había pensado que al hombre le era posible retroceder a su estado natural. Esta es su posición, reflejada coherentemente en todos sus libros, si bien persiste el mito de que él consideraba noble al salvaje y de que lamentaba el advenimiento de la sociedad<sup>3</sup>. El comportamiento del hombre, su naturaleza misma, que algunos han estimado como causa, son en gran parte, de acuerdo con Rousseau, el producto de la sociedad en que vive. Y la sociedad, afirma, es inseparable de la organización política. En ausencia de un poder organizado que como mínimo debe servir para juzgar, les es imposible a los hombres vivir juntos con la paz indispensable. No puede separarse el estudio de la sociedad de un análisis del gobierno, como tampoco puede aislarse de ellos el estudio del hombre. Rousseau, como Platón, cree que un mal gobierno vuelve malos a los hombres, mientras que uno bueno los mejora. Esto no quiere decir que el estado sea un alfarero y el hombre una masa de arcilla que no ofrece resistencia a la forma que el artista desea imprimirle. Existen, según reconoció Rousseau, similitudes entre los hombres, dondequiera que vivan. También existen diferencias y la búsqueda de causas es un intento de explicar estas diferencias. La explicación de las consecuencias - se encuentre uno preocupado por la repetición

del robo o de la guerra - debe hallarse en el estudio de las diversas relaciones sociales entre los hombres y esto, a su vez, requiere el análisis de la política.

¿Cómo puede entenderse mejor al hombre en sociedad: por el estudio del hombre o por el de la sociedad? La respuesta más satisfactoria se obtendría eliminando la palabra "o" y contestando ambos interrogantes. Pero el orden en que se expliquen los hechos cambia el sentido. El Reverendo Thomas Malthus escribió una vez que "aunque las instituciones humanas parecen ser las causas obvias de muchos años de la humanidad, no obstante son, en realidad, fútiles y superficiales, simples plumas que flotan en la superficie comparadas con aquellas causas de impureza, profundamente arraigadas, que corrompen las fuentes y enturbian toda la corriente de la vida humana"<sup>4</sup>. Rousseau tenía ante sí el mismo mundo, los mismos sucesos, pero encontró el foco de las causas principales en un ámbito diferente.

A su vez, seguir a Rousseau equivale a plantearse diversos interrogantes. Los hombres viven en estados y los estados existen en un mundo de estados. Si detenemos ahora nuestra atención en el problema de por qué existen las guerras, ¿haremos hincapié sobre el papel del estado, con su contenido social y económico y su sistema político, o nos concentraremos principalmente en lo que a veces se ha dado en denominar la sociedad de estados? Nuevamente puede decirse que es posible eliminar la palabra "o" y contestar ambos interrogantes, pero muchos han puesto el acento sobre el primero o segundo elemento, lo que explica las discrepantes conclusiones alcanzadas. Quienes destacan el primero, en cierto sentido concuerdan con Milton. Éste explica los males del mundo por la maldad del hombre; aquellos explican el gran mal de la guerra por las maldades de algunos o todos los estados. Esta afirmación se invierte a menudo: si los malos estados hacen la guerra, los buenos estados deberían vivir en paz entre ellos. Con diversos grados de justificación se puede atribuir esta idea a Platón, a Kant y a los liberales y socialistas revisionistas del siglo XIX. Ellos concuerdan con el principio mencionado, si bien difieren en la concepción de cuáles son los buenos estados y en cómo organizarlos.

Mientras los marxistas eclipsan parcialmente la concepción liberal del mundo, otros la eliminan por completo. El mismo Rousseau no encuentra las causas principales de la guerra ni en los hombres ni en los estados, sino en el propio

sistema estatal. Con respecto al hombre en estado natural, ha asegurado que ningún ser humano puede comportarse correctamente a menos que “tenga alguna seguridad de que los otros no podrán infligirle daño alguno”. En su ensayo fragmentario titulado “The State of War” y en sus comentarios sobre las obras del abad de Saint-Pierre, Rousseau aplica este criterio a los estados que existen en situación de anarquía. Aunque un estado desee permanecer en paz quizá deba considerar la organización de una guerra preventiva; ya que, si no atacase cuando el momento le es favorable, puede ser atacado después, cuando la ventaja se encuentre de parte del adversario. Esta idea constituye la base analítica de muchos enfoques sobre el equilibrio de poderes en las relaciones internacionales, y también del programa federalista mundial. Implícito en Tucídides y en Alexander Hamilton, explícito en Maquiavelo, Hobbes y Rousseau, este punto de vista es a la vez una explicación general de la conducta de los estados y un *point d'appui* crítico contra aquellos que tratan de explicar el comportamiento exterior de los estados por medio de su estructura interna. Mientras algunos creen que mejorar los estados traerá como consecuencia la paz, otros sostienen que las relaciones con los otros estados determinan el carácter de cada uno de ellos. Leopold Ranke dedujo esta última tesis de la historia de los estados europeos en la actualidad, o la aplicó a ella. También ha sido utilizada para explicar el orden interno de otros estados<sup>5</sup>.

Los estadistas, así como los filósofos y los historiadores, han intentado explicar el comportamiento de los estados durante la guerra y durante la paz. Woodrow Wilson, en el borrador de una nota escrita en noviembre de 1916, indicó que las causas de la guerra que se libraba en ese momento eran oscuras, que las naciones neutrales desconocían el motivo de su origen y que si se viesan arrastradas a ella, no sabrían por qué objetivos habían empezado a luchar<sup>6</sup>. Pero a menudo, para actuar, debemos convencernos a nosotros mismos de que conocemos las respuestas a tales interrogantes. Wilson tuvo la satisfacción de encontrarlas pronto. Aparece ante la historia como una figura que trazó una clara línea divisoria entre los estados pacíficos y los agresivos, y atribuyó a las democracias todos los atributos de los primeros y a los estados autoritarios las propiedades de los segundos. Con un alcance que varía según el autor considerado, se piensa que la existencia de la guerra depende de los diferentes tipos de gobiernos nacionales. De esta manera, Cobden, en un discurso pronunciado en Leeds en diciembre de 1849, dijo:

¿Dónde debemos buscar los negros nubarrones de la guerra? ¿De dónde se están elevando? Del despotismo del norte, donde un solo hombre maneja los destinos de cuarenta millones de siervos. Si deseamos saber dónde se halla el segundo peligro de guerra y disturbios, deberá contestarse que en esa provincia de Rusia - ese miserable y degradado país, Austria - que ocupa el segundo lugar del despotismo y la barbarie; pero en la medida en que la población se gobierne a sí misma, como en Inglaterra, en Francia o en América, se verá que la guerra no se encuentra en el ánimo de los pueblos, y que si el gobierno la desease, el pueblo le pondría obstáculos<sup>7</sup>.

El interés constante de los pueblos se encuentra en la paz; ningún gobierno controlado por el pueblo luchará a menos que se le obligue. Sin embargo, pocos años después, Inglaterra, si bien no fue instigada, luchó contra Rusia, y Cobden perdió su banca en 1857 como resultado de su oposición a la guerra. Esta experiencia es frustrante, pero no resultó fatal para la idea que estamos analizando porque ésta resucitó en las palabras de Wilson, por ejemplo, y, más tarde, en las del senador Robert Taft. A la manera de Cobden pero en el año 1951, Taft manifestó: "la historia demuestra que, cuando se le da al pueblo la oportunidad de hablar, éste, generalmente, elige la paz en la medida de lo posible. Esto evidencia que los gobernantes arbitrarios son más propensos a favorecer la guerra que los pueblos"<sup>8</sup>. ¿Es verdad, se pregunta uno, que existe una sola forma de estado pacífico? Si así fuese, ¿qué importancia tendría eso? ¿Les permitiría a algunos estados saber en qué naciones podrían confiar? Los estados que ya son buenos, ¿deberían tratar de mejorar a los otros y hacer posible, así, que todos los hombres gozasen del bienestar de la paz? Wilson pensaba que era un imperativo moral contribuir a la regeneración política de los otros; Cobden creía que hacer eso ni siquiera era justificable. Si bien concuerdan en las causas de la guerra, estos dos estadistas difieren en cuanto a sus conclusiones políticas.

Pero, ¿qué decir de aquellos que se inclinan por una evaluación distinta de las causas principales?

Dijo el presidente Dwight Eisenhower: "ahora bien, el pueblo - el pueblo en general no quiere la guerra. Son, creo yo, los gobernantes equivocados quienes se vuelven demasiado belicosos y creen que el pueblo desea realmente luchar"<sup>9</sup>. Aunque al parecer no todo el mundo desea la paz de manera suficiente, pues, en

otra ocasión, dijo: "si las madres de todo el mundo pudiesen enseñarles a sus hijos a comprender el modo de vida y las esperanzas de los niños de otras tierras - de América, Europa, Cercano Oriente, Asia - se serviría noblemente a la causa de la paz en el mundo"<sup>10</sup>. Aquí Eisenhower concuerda con Milton en cuanto a las causas de la guerra pero sin el pesimismo de Milton, o sin su realismo, según los preconceptos de cada uno. Las tendencias agresivas podrían ser innatas pero, ¿es inevitable que sean mal canalizadas? La guerra se origina en las mentes y los sentimientos de los hombres, como todos los actos, pero ¿pueden cambiarse las mentes y los sentimientos? Si se diera esa posibilidad, ¿en qué medida y con qué rapidez pueden cambiar esas mentes y sentimientos? Si los otros factores pertinentes se diesen de la misma manera, ¿qué diferencia establecería ese cambio? Las respuestas a estos interrogantes y a los del párrafo precedente no son sencillas pero tienen enorme importancia. ¿Cómo encontrarlas?

Algunos sugerirían adoptar como hipótesis ciertas respuestas posibles para investigarlas y probarlas empíricamente. Pero esto es difícil. En la época de la Primera Guerra Mundial, la mayor parte de los liberales ingleses creían, como Wilson, que el carácter militarista y totalitario del estado germano había impulsado a Alemania a buscar una guerra que pronto se extendería a casi todo el mundo. Al mismo tiempo, algunos liberales, especialmente G. Lowes Dickinson, sostenían que no se podía considerar culpable a ningún estado por separado. Sólo comprendiendo el sistema internacional, o su inexistencia, que obligó muchas veces a los gobernantes a actuar sin preocuparse mucho por la moral convencional, se podría entender y evaluar con justicia el proceso que dio lugar a la guerra<sup>11</sup>. Dickinson fue denostado en la misma medida por liberales y socialistas a causa de que invirtió la explicación usual de adentro hacia afuera. La aceptación o el rechazo de las tesis explicativas en asuntos como este, depende frecuentemente de la destreza de los defensores y del estado de ánimo del auditorio.

Estos no son criterios apropiados; sin embargo, sería tonto sostener que una indagación un poco más profunda de los datos ayudaría a formular una defensa más sólida de una u otra de estas teorías. Tomando en cuenta el mismo grupo de datos, los contendientes en el debate llegaron a conclusiones marcadamente diferentes porque las ideas preconcebidas que poseían los condujeron a seleccionar e interpretar dichos datos de manera diferente. Para encontrar algún sentido a las hipótesis de los liberales, necesitamos poseer una idea acerca de la interrelación de

muchos factores posiblemente pertinentes, y estas interrelaciones no existen en los datos que estudiamos; las establecemos o, más bien, las creamos nosotros mismos. Sería peligroso decir “establecer” porque aunque no las clasifiquemos como tal, no podemos escapar de las premisas filosóficas. Las ideas que poseemos se transforman en un filtro a través del cual pasan los datos que recibimos. Si los datos han sido seleccionados cuidadosamente, pasarán como la leche a través de un tamiz. Los datos recalcitrantes podrían obligarnos a cambiar un filtro por otro, a modificar o a descartar nuestra teoría; también podrían lograr una selección e interpretación más ingeniosa de los datos, como ha sucedido con muchos marxistas que trataron de salvar la tesis de que las masas se empobrecían cada vez más por el desarrollo del capitalismo.

Si las investigaciones empíricas varían en su incidencia y en sus resultados respecto a las ideas que sustentan los empíricos, vale la pena preguntarnos si las ideas mismas pueden ser sometidas a una investigación. Evidentemente, esto es posible. El estudio de la política se distingue de otros estudios sociales porque se concentra en las instituciones y procesos de gobierno. Esto centra el interés de los que se dedican a la ciencia política sin que llegue a constituir una disposición contraria al uso de materiales y técnicas empleados por otros estudiosos de las ciencias sociales<sup>12</sup>. Con respecto a este último punto, no existen dificultades para el estudioso de las relaciones internacionales; pero los obstáculos son considerables con respecto al primero, porque las relaciones internacionales se caracterizan por la ausencia de verdaderas instituciones de gobierno, lo cual, a su vez, da un enfoque radicalmente diferente de los procesos conectados con dichas relaciones. Sin embargo, en cierto sentido, la filosofía política tradicional, al concentrarse en la política interna, adquiere importancia para el estudioso de las relaciones internacionales. Se dice con frecuencia que la paz es el problema del siglo XX. Es asimismo una de las preocupaciones constantes de los filósofos de la política. En épocas de relativa tranquilidad, los hombres se hacen generalmente la siguiente pregunta: ¿De qué sirve la vida sin justicia ni libertad? Es mejor morir que vivir como un esclavo. No obstante, en épocas de conflictos internos, de hambre y guerra civil, de abrumadora inseguridad, muchos se preguntan: ¿de qué vale la libertad sin el poder suficiente para establecer y mantener condiciones de seguridad? San Agustín y Lutero, Maquiavelo, Bodin y Hobbes, consideran como una verdad evidente de por sí que la vida tiene prioridad sobre la justicia y la libertad. Si la otra alternativa de la tiranía es el caos y si el caos significa una

guerra de todos contra todos, resulta comprensible entonces el sometimiento voluntario del pueblo a la tiranía. Cuando no hay orden no se puede gozar de la libertad. El problema de identificar y lograr las condiciones de paz, problema que persigue al hombre y atormenta al estudioso de las relaciones internacionales, ha preocupado también, especialmente en períodos de crisis, a los filósofos de la política.

R. G. Collingwood sugirió que el mejor camino para comprender las obras de los filósofos es tratar de solucionar los interrogantes a los que ellos intentan responder. Se insinúa aquí que la mejor manera de examinar los problemas de teoría política internacional es proponer un interrogante central e identificar las respuestas que puedan dársele. En la filosofía política se pueden buscar respuestas al siguiente problema: ¿dónde pueden encontrarse las principales causas de la guerra? Las respuestas producen perplejidad por su variedad y sus características contradictorias. Con el objeto de ordenar esta diversidad, las respuestas se pueden clasificar en tres grupos, según los siguientes encabezamientos: dentro del hombre, dentro de la estructura de los estados, dentro del sistema interestatal. El fundamento de esta ordenación y su conexión con el mundo de los hechos se sugieren en las páginas precedentes. Nos referiremos a estas tres evaluaciones de las causas como las imágenes de relaciones internacionales y, enumeradas en el orden dado, cada imagen será definida de acuerdo con la ubicación que se dé al nexo de las causas importantes.

Los comentarios previos indican que las opiniones involucradas por cualquiera de estas imágenes pueden ser, en cierto sentido, tan contradictorias como las mismas imágenes entre sí. Los siguientes argumentos: a) la guerra es inevitable porque los hombres son irrevocablemente malos y b) se puede poner fin a las guerras porque es posible cambiar a los hombres, resultan contradictorios pero como en cada uno de estos se considera que la causa reside en los individuos, ambos argumentos están incluidos en la primera imagen. De igual manera, la aceptación de un análisis de la tercera imagen puede llevarnos al falso optimismo de los que creen en el federalismo mundial, o al pesimismo, con frecuencia erróneamente definido, de una posición de *realpolitik*. Como en todos los aspectos, salvo en uno, puede haber una gran variedad de opiniones dentro de cada imagen y como las normas se refieren tanto al objetivo como al análisis, no hay una sola

norma para cada imagen. Sí existen, en cambio, normas lógicas e ilógicas respecto a cada relación imagen-objetivo.

Se puede decir que una norma es errónea cuando, tras haber sido adoptada, no logra el resultado previsto. ¿Pero puede demostrarse realmente que una norma fue adoptada? Con frecuencia se escuchan manifestaciones como ésta: “la Liga de las Naciones no fracasó; nunca intentó hacer algo”. Y tales manifestaciones resultan irrefutables. Pero aun si fuese posible una refutación empírica, continuaría sin resolver el problema de probar la validez de una norma. Un paciente que durante su enfermedad prueba diez remedios diferentes, puede preguntarse a qué píldora le debe su cura. Generalmente, reconocer méritos es más difícil que atribuir culpas. Si un estudio histórico demostrase que en el país “A” cada vez que se aumentan las tarifas aduaneras se produce un incremento de la prosperidad nacional, esto haría evidente, para algunos observadores, que las tarifas elevadas son la causa de la prosperidad; para otros, que ambos factores dependen de un tercero; y para otros no probaría nada. El enfoque empírico, si bien es necesario, no es suficiente. La correlación de los sucesos no significa nada o, por lo menos, no debe ser interpretada como significativa aisladamente del análisis que la acompaña.

Si no existe una solución empírica para el problema de verificar una norma, ¿qué solución hay? Prescribir una norma es imposible desde el punto de vista lógico sin un análisis previo. Cada pauta para lograr una mayor paz en el mundo está relacionada entonces con una de nuestras tres imágenes de relaciones internacionales o con alguna combinación de ellas. La comprensión de los términos analíticos de cada una de las imágenes nos otorgará dos posibilidades adicionales para aceptar o rechazar las normas. 1) Una norma basada sobre un análisis equivocado no logrará las consecuencias deseadas. La premisa de que mejorar al hombre de algún modo predeterminado servirá para promover la paz, se apoya sobre otra premisa: que la primera imagen de relaciones internacionales es válida. Esta última premisa deberá ser examinada antes de formular la primera. 2) Una norma resultaría inaceptable si no estuviese relacionada lógicamente con el análisis que le dio origen. Quien sufre de amigdalitis no se beneficia con una apendicetomía. Si la violencia entre los estados es causada por la maldad del hombre, buscar la reforma interna de los estados no servirá de nada. Y si la violencia entre los estados es el producto de la anarquía internacional, buscar la conversión de los individuos puede lograr muy poco. El vaticinio de un hombre



confunde las reglas de otro. Si se puede probar la validez de las imágenes en sí mismas, la relación crítica de la norma con respecto a la imagen se convierte en un control de la validez de las normas. Existe, sin embargo, una complicación proveniente de un factor adicional. Será necesaria una combinación de nuestras tres imágenes, más que una sola de ellas, para comprender exactamente las relaciones internacionales. Quizá no nos encontremos en la situación de poder considerar únicamente las amígdalas o el apéndice de nuestro paciente. Ambos podrían estar infectados pero extirpar los dos podría causar la muerte del enfermo. En otras palabras, comprender las consecuencias posibles de una causa podría depender de la comprensión de su relación con otras causas. La interrelación posible de las causas hace más difícil aún el problema de estimar el mérito de las diversas normas.

¿Qué criterio deberá adoptarse para evaluar dicho mérito? Supongamos que consideramos nuevamente la opinión que sostiene que los estados “malos” producen la guerra, que los estados “buenos” vivirían en paz con los demás y que, por lo tanto, deberíamos lograr que los estados se ajustasen a una pauta prescrita. Para evaluar el mérito de esta serie de proposiciones debemos formularnos los siguientes interrogantes: 1) ¿Es posible llevar a cabo la última proposición y, si así fuese, cómo se efectuaría? 2) ¿Hay una relación lógica entre la norma y la imagen? En otras palabras, la norma ¿ataca las causas señaladas? 3) ¿La imagen es adecuada o el analista simplemente se ha apoderado de la causa más espectacular o de la que él cree más susceptible de análisis, y ha pasado por alto otras causas de igual o mayor importancia? 4) ¿De qué manera los intentos para aplicar la norma afectarán a otras metas? Esta última pregunta es necesaria, ya que la paz no es la única meta, ni siquiera entre los estados u hombres con mayores inclinaciones pacíficas. Se puede creer, por ejemplo, que gobierno universal y paz perpetua son sinónimos pero también se puede estar convencido de que un estado mundial constituiría una tiranía universal y preferir, por lo tanto, un sistema de naciones-estados con un perpetuo peligro de guerra, a un estado mundial con una promesa de paz eterna.

Trataremos de facilitar las respuestas a estos interrogantes, primero, mediante una consideración crítica de cada imagen y luego, estimando la relación mutua entre las imágenes. Los capítulos II, IV y VI dan una explicación básica de la primera, segunda y tercera imágenes respectivamente, sustentándose en la

filosofía política tradicional. Los capítulos III, V y VII completan la ilustración y ejemplifican, a su vez, cada una de de las imágenes. El capítulo VIII es un breve ensayo acerca de la relación mutua entre las imágenes y una conclusión.

### **Conclusión**

Durante la primera parte de este siglo, Norman Angell sostuvo con persistencia, elocuencia y claridad la idea de que la guerra no brinda beneficios. Cada vez más, y bajo la influencia del “equilibrio del terror”, los hombres se refieren al argumento que Angell popularizó cincuenta años atrás como a una idea que ha surgido de los adelantos recientes en la técnica de la guerra. Pero, en el sentido en que Angell lo proponía ha conservado siempre su validez. Angell era un racionalista y un individualista al estilo del siglo XIX, mucho menos preocupado por las ganancias y las pérdidas relativas de esta o aquella nación que por el hecho inmutable de que la guerra, al menos, aleja a los hombres de la tarea de producir los artículos de primera necesidad y los elementos de confort y, en su peor expresión, destruye lo ya producido. La guerra puede lograr una redistribución de los recursos, pero es el trabajo y no la guerra lo que crea la riqueza. La guerra nunca ha brindado beneficios, quizás no desde el punto de vista de una nación o una tribu, pero sí en cuanto atañe a la humanidad en general.

No obstante, las guerras se suceden. Lo que existe de animal en el hombre puede complacerse en la matanza, pero su razón se rebela. Tanto la guerra como la amenaza de ella estimulan las especulaciones acerca de las condiciones de paz. No obstante, un pensamiento aparentemente crítico podrá contener reacciones ilógicas frente a los aspectos más notorios de la situación enfrentada. Los programas de paz, ya sea que confíen en la diplomada conciliadora, la cruzada armada, la exhortación moral o la readaptación psicocultural, se basan, al menos implícitamente, en las ideas acerca de las causas de la guerra que consideramos. Como se sostuvo en la introducción de este libro, nuestra estimación de las causas de la guerra está determinada tanto por nuestras suposiciones previas como por los sucesos mundiales. Un estudio sistemático de las posibles causas de la guerra constituye, entonces, una forma directa de estimar las condiciones de paz. Nuestra principal tarea no ha sido la construcción de modelos de los que pudiesen derivarse políticas promotoras de paz, sino el examen de los supuestos sobre los que se apoyan dichos modelos. Esto plantea el problema en términos académicos pero su aplicación es mucho más amplia, porque la política de los estadistas y también los

intereses y los procedimientos de los eruditos constituyen el producto de una conjunción de temperamento, experiencia, razón y circunstancias. La práctica de la política se halla enormemente influida por las imágenes que poseen los políticos.

Cuando Ranke sostuvo que las relaciones externas de los estados determinan sus condiciones internas, su opinión poseía una fuerza lógica considerable. La importancia de la diplomacia en la Europa del siglo XIX era tan grande y tantos eran los estadistas expertos en sus procedimientos, que hasta el gobierno interno utilizaba métodos que se aplicaban a las relaciones entre los estados. Basta sólo con mencionar a Metternich y Bismarck. La diplomacia adoptó entonces muchas de las características de una partida de ajedrez. La actitud de Bismarck con respecto a la crisis de los Balcanes entre 1885 y 1887 es quizá la última ilustración en gran escala de ese procedimiento. Pero ya en los comienzos del siglo XIX los factores internos de los estados comenzaban a adquirir mayor importancia en las relaciones internacionales; y junto con esa característica se presenta una tendencia cada vez mayor a explicar las relaciones entre los estados sobre la base de su situación interna. Especialmente entre los ingleses liberales, la práctica de Metternich y la sentencia de Ranke se aplicaron de forma contraria. Se llevaron a cabo intentos para aplicar los supuestos métodos y sanciones del gobierno interno - arreglos judiciales, opinión pública - a los asuntos entre estados.

El auge de una imagen varía según el tiempo y el lugar, pero una imagen por sí sola no resulta jamás adecuada. De este modo, el escepticismo de Bismarck con respecto a una posible alianza con Rusia se basaba, en parte, sobre el temor acerca de la estabilidad interna de este último país. Quien desee jugar una partida de ajedrez, debe considerar la importancia de las diferentes piezas y los eventuales movimientos, y en la política internacional la importancia varía con el tiempo. Así pues, John Stuart Mill en una carta escrita en junio de 1859 y dirigida a un corresponsal italiano expresó que la simpatía de Inglaterra por la causa de la libertad nacional italiana era grande, pero justificó la inactividad de su país señalando que Austria era la única aliada con quien los ingleses podrían contar si alguna vez debían luchar en defensa de su libertad contra el poder unificado de Francia y Rusia<sup>13</sup>. El pensamiento de Mill y la política de Bismarck pueden ser incluidos en la segunda y la tercera imagen respectivamente; pero especialmente cuando consideraban las posibilidades de la política estatal, los cálculos de cada uno de ellos involucraban elementos de más de una imagen. Esto es lo que sucede

más a menudo. No obstante, la firmeza con que una persona se identifica con una imagen determina su interpretación de las otras. Bismarck se sentía más inclinado que Mill a tener en cuenta el mapa de Europa: el tablero de ajedrez; Mill a considerar, más que Bismarck, las características de los pueblos y sus gobiernos: los jugadores.

En oposición a Metternich y Bismarck que eran diplomáticos tanto en los asuntos internos como en los internacionales, los estadistas del siglo XX transfieren frecuentemente los métodos del político de partido a la política exterior. Woodrow Wilson, para mencionar sólo un ejemplo, comprendió claramente uno de los elementos esenciales del análisis de la tercera imagen: que la política de cada uno depende de la de todos los demás. Comprendió que, debido a la existencia de muchos estados autoritarios, hasta los estados pacíficos deben estar preparados para usar la fuerza con el objeto de defender sus intereses. Pero, convencido de que los estados democráticos son pacíficos porque sus gobiernos reflejan las aspiraciones de los pueblos, vislumbró el día en que las condiciones internas de todos los estados no significarían una posibilidad constante de guerra, sino la seguridad de la paz perpetua. El acento de Wilson sobre la segunda imagen lo condujo a efectuar interpretaciones muy particulares de la primera y la tercera pero no a ignorarlas completamente.

Según la tercera imagen, existe constantemente una posibilidad de guerra en un mundo en que haya dos o más estados tratando de promover sus intereses particulares sobre todo cuando no existe un organismo del cual puedan depender para lograr su protección. Pero muchos liberales y socialistas revisionistas niegan, o al menos reducen al mínimo, la posibilidad de que haya guerras en un mundo de democracias políticas o sociales. Una comprensión de la tercera imagen nos llevaría a percibir claramente que esta esperanza sólo podría estar justificada si el interés mínimo de los estados por preservarse a sí mismos se transforma en el interés máximo de todos ellos y si cada uno de ellos pudiese confiar en que todos los demás son partidarios de esta idea. Establecer esta condición pone de manifiesto la característica utópica de las expectativas liberales y socialistas. La crítica debería extenderse a las interpretaciones de la primera imagen. Pero quizás resulta ya bastante claro el hecho de que la importancia atribuida a una imagen frecuentemente distorsiona a las otras dos, si bien casi nunca las excluye. Tal vez

sea más beneficioso dirigir brevemente nuestra atención a efectos similares que podrían derivarse de una preocupación exclusiva por la tercera imagen.

Mientras que, desde el punto de vista del sociólogo, el gobierno es simplemente una de las tantas instituciones sociales, constituye al mismo tiempo una condición previa de la sociedad. El primero de estos puntos de vista, sin el segundo, produce confusión, como se ilustró en el capítulo I y en el IV. El estado natural entre los hombres es una imposibilidad monstruosa. La anarquía da origen a guerras; el gobierno establece las condiciones para la paz. El estado natural que continúa prevaleciendo entre los estados produce frecuentemente actitudes monstruosas, pero hasta el momento no ha hecho imposible la vida misma. Los análisis ahistóricos de Spinoza, Rousseau y Kant, hacen evidente la lógica de la sociedad civil y al mismo tiempo aclaran por qué esa lógica no lleva a los hombres más allá de los estados individuales, al establecimiento de un estado mundial. No obstante, si es la anarquía la causa, tanto en la esfera internacional como en la interna, la conclusión obvia es que el gobierno constituirá la cura; y esto es cierto, aun cuando la enfermedad no sea fatal. El problema es, sin embargo, de carácter práctico. La fuerza necesaria para mantener la cohesión de la sociedad varía según la heterogeneidad de los elementos que la componen. Los federalistas mundiales creen que las alternativas que se nos ofrecen son las de unidad o muerte. Robert Mynard Hutchins asegura "que el gobierno mundial es necesario y por lo tanto, posible"<sup>14</sup>. Pero la demostración de la necesidad de dicha institución no basta para infundirle vida. Y si se intentase un gobierno mundial, podríamos morir en el intento de unirnos o llegar a vivir, después de unirnos, una vida peor que la muerte.

La tercera imagen, como las dos primeras, conduce directamente a una recomendación utópica. En cada imagen se identifica una causa en función de la cual deben comprenderse todas las demás. La relación lógica entre la tercera imagen y la recomendación de un gobierno mundial es lo suficientemente fuerte como para llevar a algunos no sólo a defender los méritos de un gobierno mundial, sino también a sostener que puede lograrse con facilidad<sup>15</sup>. Es cierto que con un gobierno mundial no habría ya guerras internacionales, pero también es cierto que se producirían guerras civiles si el gobierno fuese ineficaz. También es verdad, volviendo a las dos primeras imágenes que sin las imperfecciones de los estados individuales no existirían las guerras; además es cierto que una sociedad de seres

perfectamente racionales, o de cristianos perfectos nunca conocería los conflictos violentos. Estas afirmaciones son, lamentablemente, tan triviales como verdaderas. Poseen la característica de las tautologías herméticas: los estados u hombres perfectamente buenos no cometen malas acciones; dentro de una organización eficaz no se permiten acciones que la pueden desviar de su rumbo y resultar muy dañinas. La casi perfección que exige la preocupación por una causa única, da cuenta de un gran número de hechos que, de otra manera, serían confusos: el pesimismo de San Agustín, el fracaso de los behavioristas como consejeros de paz, la confianza de muchos liberales en que las fuerzas de la historia producirán un resultado que jamás podrán lograr los esfuerzos conscientes de los hombres, la tendencia de los socialistas a identificar un elemento corruptor cada vez que se presenta una falta de armonía en la actividad socialista. También contribuye a explicar el rápido cambio de la esperanza a la desesperanza entre quienes adoptan totalmente el enfoque de la causa única, tanto en éste como en cualquier otro problema. La creencia de que para lograr un mundo mejor es necesario mejorar los factores que actúan dentro de un sector exactamente definido, conduce a la desesperanza cuando se hace evidente que los cambios, si es que son posibles, se producen lentamente y con fuerza insuficiente. Los que creen en esto se sienten constantemente derrotados por el doble problema de demostrar cómo pueden producirse “los cambios necesarios” y de fundamentar la afirmación de que los cambios descritos como necesarios son suficientes para lograr el objetivo deseado.

La afirmación contraria, o sea que todas las causas pueden ser relacionadas entre sí, constituye un argumento en contra de la suposición de que existe una sola causa que puede ser aislada por el análisis y eliminada o controlada por una política preparada con inteligencia. También es un argumento en contra de la aceptación de una o varias hipótesis sin tener en cuenta cómo se relacionan todas las causas entre sí. Las recomendaciones que derivan de una imagen única son incompletas porque se sustentan sobre análisis parciales. La cualidad parcial de cada imagen conduce por sí misma a la inclusión de las demás. En la primera imagen, la dirección del movimiento - que presenta la perspectiva de Locke como contraria a la de Platón - se dirige de los hombres hacia las sociedades y estados. La segunda imagen, incluye ambos elementos. Los hombres hacen los estados y los estados a los hombres; pero este concepto sigue siendo limitado. El investigador se orienta hacia la búsqueda de nexos más amplios entre las causas, porque los estados están conformados por el medio internacional en el que actúan, del mismo modo que los

hombres están conformados por el medio nacional y por el internacional. La mayoría de los pensadores que hemos considerado en los capítulos precedentes no se han basado únicamente en las consideraciones de una sola imagen. El hecho de que nos hayamos ocupado de las consecuencias que surgen según dónde se ponga el acento, explica la complejidad de los capítulos precedentes pero dificulta la tarea de sugerir cómo pueden relacionarse las imágenes entre sí sin distorsionar alguna de ellas.

### ***La primera y segunda imágenes en relación con la tercera***

Quizá sea cierto que la Unión Soviética constituye una de las mayores amenazas de guerra en la actualidad. Pero no es verdad que si la Unión Soviética desapareciese, el resto de los países podría continuar viviendo en paz. Hemos conocido las guerras durante siglos y la Unión Soviética sólo existe desde hace unas pocas décadas. Pero algunos estados, y quizá algunas formas del estado, se sienten más inclinadas hacia la paz que otras. ¿Acaso la multiplicación de estados pacíficos no garantizaría la esperanza de que se pudiese extender el período de paz entre las guerras más importantes? Al poner el acento sobre la pertinencia del marco de acción, la tercera imagen subraya la confusión que caracteriza a dichos análisis parciales y a las esperanzas que frecuentemente se basan en ellos. Una acción que puede ser aprobada de acuerdo con los valores morales e individuales, podría constituir una invitación a la guerra que tratamos de evitar. La tercera imagen, si no es considerada como una teoría de gobierno mundial sino como una teoría de los efectos condicionantes del estado mismo, pone sobre aviso de que, en lo que respecta al aumento de las posibilidades de paz, no podemos afirmar que existan actos buenos en sí mismos. La pacificación de los Hukbalahap fue una contribución clara y directa a la paz y al orden del Estado filipino. En materia de política internacional, una solución "parcial", como el hecho de que un país importante se volviese pacifista, constituiría una contribución concreta a la paz mundial; pero también podría acelerar con la misma facilidad la llegada de otra guerra a gran escala.

La tercera imagen, tal como se refleja en las obras de Rousseau, se basa en un análisis de las consecuencias que surgen del marco de la actividad estatal. La explicación de Rousseau acerca del origen de las guerras entre los estados es, en un sentido amplio, la definitiva mientras funcionemos en un sistema de naciones-

estado. Es una explicación definitiva porque no se apoya en causas accidentales - la irracionalidad del hombre, los defectos de los estados -, sino en su teoría acerca del marco de acción dentro del cual *cualquier* accidente puede provocar una guerra. El hecho de que el estado A desee ciertas cosas que sólo puede conseguir por medio de la guerra, no explica el surgimiento de ésta porque tal deseo puede conducir o no a ella. Mi anhelo de poseer un millón de dólares no me conduce a robar un banco pero si fuese más fácil saquear bancos, ese anhelo motivaría que se cometieran más robos. Esto no altera el hecho de que algunos intentarán robar de todas maneras, por más estricta que sea la ley. Pero aún debemos investigar las motivaciones y las circunstancias con el objeto de explicar las acciones individuales. No obstante, podemos afirmar que, dadas ciertas condiciones, un debilitamiento del rigor de la ley conducirá a un aumento de los delitos. Desde este punto de vista lo que cuenta es la estructura social; es decir, las restricciones y los métodos institucionalizados para alterar y adaptar los intereses. Pero cuenta de un modo diferente del que se asocia generalmente con la palabra "causa". Lo que lleva al hombre a cometer ese delito es su deseo de dinero, su falta de respeto hacia las leyes de la sociedad y un cierto arrojo. Pero si se preparan obstáculos suficientemente difíciles para la realización de esta actividad, nueve de cada diez posibles ladrones de bancos vivirían sus vidas pacíficamente, ocupados en tareas que no están marginadas de la ley. Si el marco de acción puede ser considerado como una causa de la guerra, debemos especificar que se trata de una causa permisiva o subyacente.

Esta idea, aplicada a la política internacional, se transforma - para utilizar las mismas palabras con que resumimos a Rousseau - en el argumento de que las guerras ocurren porque nada puede evitarlas. El análisis de Rousseau explica la reaparición constante de la guerra sin explicar ninguna guerra determinada. Nos dice que las guerras pueden ocurrir en cualquier momento, y por qué sucede eso. Pero la estructura del sistema estatal no hace que el estado A ataque al estado E. Que dicha agresión tenga o no lugar dependerá de varias circunstancias especiales: ubicación, tamaño, poder, interés, tipo de gobierno, historia y tradición, circunstancias que ejercerán influencia sobre las acciones de ambos estados. Si luchan entre sí, será por motivos especialmente definidos en esa ocasión por cada uno de ellos. Estos motivos especiales constituirán entonces las causas inmediatas o eficientes de la guerra, las cuales están consideradas en la primera y la segunda imagen. Los estados se ven impulsados a agredirse mutuamente y a defenderse



por la razón y/o la pasión de los pocos hombres que diseñan las políticas de los estados, y de los muchos que influye en ellos. Algunos estados, en virtud de sus condiciones internas, son más eficaces para la guerra y con frecuencia se sienten inclinados a poner a prueba su capacidad para ella. Las variaciones de los factores incluidos en la primera y segunda imagen son importantes - por cierto, cruciales - para crear períodos de paz o para interrumpirlos; las causas inmediatas de cada guerra son los actos de los individuos o los actos de los estados.

Si cada guerra está precedida por acciones que podemos identificar (o al menos, intentar hacerlo) como causas, entonces ¿por qué no podemos eliminar las guerras modificando el comportamiento individual o estatal? Esta es la lógica que guía a quienes dicen: para poner término a la guerra se debe mejorar a los hombres; o, para poner fin a la guerra habrá que mejorar a los estados. Pero en tales recomendaciones, el papel que juega el medio internacional resulta fácilmente distorsionado. ¿Cómo puede mejorarse la actuación de algunas unidades mientras otras continúan utilizando sus viejos métodos depredatorios? La suposición simplista de muchos liberales acerca de que la historia se dirige sin pausa hacia una gran transformación, se vería refutada si el medio internacional se hiciese cada vez más difícil, hasta el punto de imposibilitar que los estados se comportasen de manera cada vez más moral. Se omiten dos puntos importantes de las recomendaciones consideradas en la primera y la segunda imagen. Primero, si se produce un efecto determinado como consecuencia de dos o más causas, no puede eliminarse permanentemente dicho efecto mediante la supresión de una de las causas. Si las guerras tienen lugar porque los hombres no son perfectamente racionales y porque los estados no se encuentran perfectamente organizados, el hecho de que sólo mejoremos a los estados poco puede hacer para disminuir el número e intensidad de las guerras. El error reside en identificar una causa donde influyen más de una. Segundo, un intento de suprimir una de las causas, descuidando las otras, puede empeorar la situación en lugar de mejorarla. De este modo, a medida que las democracias occidentales se inclinaban más hacia la paz, Hitler se volvió más beligerante. La propensión hacia la paz de algunos participantes de la política internacional, puede aumentar, y no reducir, la posibilidad de guerra. Esto ilustra el papel que juega la causa permisiva: el ambiente internacional. Si hubiese sólo dos causas, los hombres y los estados, podríamos estar seguros de que la aparición de estados pacíficos no dañaría la causa de la paz mundial. El hecho de que un remedio propuesto constituya

verdaderamente un remedio, o sea tan sólo algo mejor que nada, depende, no obstante, del contenido de las acciones de todos los estados, y del momento en que éstas tengan lugar. La tercera imagen lo aclara.

La guerra puede producirse porque el estado A tiene algo de lo cual carece el estado B. La causa inmediata de la guerra es el deseo del estado B. La causa permisiva es el hecho de que nada puede evitar que el estado B se lance a la guerra. En una circunstancia diferente, la relación entre las causas inmediatas o eficientes y las permisivas puede llegar a ser más íntima. El estado A puede abrigar el temor de que si ahora restringe las actividades agresivas del estado B, quizá no pueda hacerlo dentro de diez años. Entonces el estado A se transforma en el agresor actual porque teme que el estado B pueda ser su agresor en el futuro. La causa eficiente de tal guerra se deriva de la causa que hemos denominado permisiva. En el primer caso, los conflictos surgen de diferencias causadas por hechos específicos. En la era de la bomba de hidrógeno, ningún hecho determinado merece el riesgo de una guerra a gran escala. Es preferible un arreglo, por malo que sea, a la autodestrucción. El uso de la razón parece requerir la adopción de una doctrina de "no recurrir a la fuerza". Aquel que siguiese este camino guiado por su razón, estaría transitando por el sendero indicado por Cobden, quien señaló en 1849 que "es casi imposible decir exactamente qué motivo desató cualquiera de las guerras de los últimos cien años", expresando así implícitamente que los ingleses nunca debieron haberse comprometido en esas guerras<sup>16</sup>. Cobden cae en la misma trampa que atrapó a A. Mire cuando explicó que en la Primera Guerra Mundial habían perecido diez millones de hombres porque el Imperio Austrohúngaro trató, sin éxito, de vengar la muerte de su archiduque<sup>17</sup>. Sucumbe así a la ilusión de Sir Edward Grey, quien en sus memorias, escritas aproximadamente treinta años atrás, expresó su esperanza de que los horrores de la Primera Guerra Mundial hiciesen posible que las naciones "encontrasen, por lo menos, una base común sobre la cual tuviesen la oportunidad de comprenderse y confiar mutuamente, para llegar al siguiente acuerdo: en las disputas ya no se utilizaría la guerra como medio de solución porque acarrea la ruina"<sup>18</sup>.

Es cierto que las causas inmediatas de muchas guerras son triviales. Si las analizamos profundamente veremos que la incapacidad de lograr un acuerdo que no implique el uso de la fuerza constituye la mayor insensatez. Pero por lo general no es cierto que las causas inmediatas proporcionen una explicación suficiente para

las guerras acontecidas. Y si no son simplemente diferencias específicas las que producen la guerra, el arreglo racional de dichas diferencias no puede eliminarla. Porque, como ha dicho Winston Churchill: “los pequeños problemas son sólo los síntomas de una peligrosa enfermedad y sólo revisten importancia como tales. Detrás de ellos se encuentran los intereses, las pasiones y el destino de vigorosas razas de hombres; y los antiguos antagonismos se expresan por medio de futilidades”<sup>19</sup>. No obstante, la esperanza de Churchill de que el temor inducido por “el equilibrio del terror” produzca una tregua temporal, puede estar justificada. El desarrollo de la tecnología incrementa el horror de las guerras y quizá también el deseo de paz; la rapidez con que se producen dichos progresos conduce a la inseguridad en los planes militares y destruye la posibilidad de estimar con cierta precisión las fuerzas del opositor. El temor y la paz permanente son más difíciles de igualar. Cada progreso en la tecnología de la guerra ha encontrado su profeta dispuesto a proclamar que la guerra ya no es posible. Por ejemplo, Alfred Nobel y la dinamita o Benjamín Franklin y el globo aerostático. Quizá también haya existido un profeta que proclamase el fin de las guerras tribales cuando se inventó la lanza, y otro que hiciese una predicción similar cuando se le agregó veneno en el extremo. Lamentablemente todos éstos han sido falsos profetas. El perfeccionamiento de las armas atómicas de hidrógeno puede alimentar el deseo de paz de algunos y los sentimientos belicosos de otros. En Estados Unidos y en otros países, después de la Segunda Guerra Mundial, uno de los temas más debatidos de política exterior fue la necesidad de llevar a cabo guerras preventivas; es decir, dejar caer una bomba antes de que el eventual opositor en una futura guerra tuviese tiempo de fabricar su propia bomba. Aun cuando existan dos más estados equipados con armamentos similares, una leve alteración en el equilibrio del terror que diese una ventaja militar decisiva a un estado, puede inducirlo a aprovechar el momento con el objeto de escapar del temor. Y la tentación será proporcional al temor mismo. Finalmente, el temor mutuo o las armas peligrosas pueden producir, en lugar de la paz, una serie de guerras pequeñas.

El temor a las armas modernas y a la destrucción de la civilización humana no es suficiente para establecer las condiciones de paz identificadas en nuestro análisis acerca de las tres imágenes de las relaciones internacionales. Puede decirse que el temor es sinónimo de la paz mundial sólo si el deseo de paz existe en todos los estados y se expresa uniformemente en sus políticas. Pero la paz constituye la principal meta de pocos hombres y de pocos estados. Si fuese el objetivo más

importante de un solo estado, dicha nación podría contar con, la paz en cualquier momento, simplemente mediante la rendición. Pero, como ha advertido con frecuencia John Foster Dulles: “la paz puede ser un disfraz mediante el cual los hombres malvados cometen acciones diabólicas”<sup>20</sup>. El problema en una disputa determinada quizá no sea quién ganará con ella, sino quién dominará el mundo. En tales circunstancias es difícil definir el mejor camino hasta para los hombres más razonables; es imposible imaginar su capacidad para encontrar soluciones sin el empleo de la fuerza. Si resultase posible encontrar soluciones sobre alguna base diferente de las tres imágenes aquí expuestas, la razón sólo podría funcionar dentro del marco sugerido por el estudio de las dos primeras imágenes según la perspectiva propuesta por la tercera, perspectiva bien definida en los *Federalist Papers*, especialmente en los escritos por Hamilton y Jay.

¿Qué sucedería, pregunta Jay, si los trece estados, en lugar de aunarse como un solo estado, se organizaran en diversas confederaciones? Jay contesta:

En lugar de estar “unidos en el afecto” y libres de todo temor ante cada confederación, causado por la existencia de “intereses” diferentes, la envidia y los celos pronto eliminarían la confianza y el afecto, y los únicos objetivos de su política serían, en lugar de los intereses generales de América, los intereses parciales de cada confederación. Por lo tanto, esas confederaciones se verían siempre envueltas en disputas y guerras o vivirían temiéndolas, como la mayor parte de las naciones *límitrofes*<sup>21</sup>.

La anarquía internacional, dice Jay aquí, es la explicación de la guerra internacional. Pero no la explica únicamente la anarquía. Hamilton agrega que suponer que no existen motivaciones hostiles entre los estados es olvidar que los hombres son “ambiciosos, vengativos y rapaces”. Un estado monárquico puede ir a la guerra porque la vanidad conduce a su rey a buscar la gloria mediante conquistas militares; una república puede ir a la guerra debido a la insensatez de su gobierno o por motivos comerciales. El hecho de que el rey sea vanidoso, el gobierno insensato y los intereses comerciales irreconciliables, no es inevitable. No obstante, las causas de la guerra son tantas y tan variadas que “tratar de hallar una armonía constante entre un grupo de estados independientes o de soberanos no relacionados entre sí en una vecindad, sería no tomar en cuenta el curso

uniforme de los sucesos humanos y desafiar la experiencia acumulada durante siglos”<sup>22</sup>.

Jay y Hamilton encontraron en la historia de los estados occidentales la confirmación a su opinión de que entre estados soberanos existe constantemente una posibilidad de guerra. La tercera imagen, tal como fue analizada en el capítulo VI, nos brinda una base teórica para la misma conclusión. Revela por qué, sin que se produzcan cambios importantes en los factores incluidos en las dos primeras imágenes, la guerra estará siempre asociada a la existencia de estados soberanos. La conclusión obvia de un análisis efectuado sobre la base de la tercera imagen es que el gobierno mundial constituye el remedio para la guerra mundial; dicho remedio, aunque factible teóricamente, es imposible en la práctica y la tercera imagen, entonces, proporcionará un enfoque utópico de la política mundial. Pero también facilitará un enfoque realista, que podría evitar la tendencia de algunos realistas a atribuir la amoralidad, o hasta la inmoralidad de la política mundial, al carácter del hombre, para quien la maldad es innata. Si la estrategia de cada uno depende de la de todos los demás, entonces los Hitler determinan en parte la acción o, mejor dicho, la reacción de aquéllos cuyos fines son valiosos y cuyos medios son peculiares. Por muy buenas que sean sus intenciones, los políticos deben recordar las inferencias de la tercera imagen que pueden ser resumidas de la siguiente manera: cada estado persigue sus propios intereses - cualquiera que sea la definición de éstos - de la manera que considera más apropiada. La fuerza es un medio para lograr las metas de los estados en el exterior porque no existe un proceso coherente y fiable para reconciliar los conflictos de intereses que surgen inevitablemente entre unidades similares en una situación anárquica. Una política exterior basada sobre esta imagen de las relaciones internacionales no es moral ni inmoral, pero encierra una respuesta razonada al mundo que nos rodea. La tercera imagen describe el marco de la política mundial pero sin la primera y la segunda imagen no pueden conocerse las fuerzas que determinan la política; las dos primeras imágenes describen las fuerzas de la política mundial pero sin la tercera es imposible evaluar su importancia o predecir su resultado.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> MILTON, John "The Doctrine and Discipline of Divorce" en *Works*, vol. III, Henry G. Bohn, Londres, 1848-81, p. 180.

<sup>2</sup> SWIFT *A Tale of a Tub*.

<sup>3</sup> Para una explicación más amplia acerca de Rousseau, véase el Capítulo VI.

<sup>4</sup> MALTHUS, Thomas *An Essay on the Principle of Population*, Macmillan & Co., Nueva York, 1895, ps. 47-8 [Capítulo X de la edición de 1798].

<sup>5</sup> RANKE, "The Great Powers" [Traducido al inglés por H. H Von LAUE en Von LAUE, Theodore H. *Leopold Ranke*]. Véase, por ejemplo, HOMO, *Roman Political institutions* [Traducido por DOBIE], especialmente las ps. 146, 364-69.

<sup>6</sup> LINK, Arthur S. *Woodrow Wilson and the Progressive Era, 1910-1917*, Harper & Brothers, Nueva York, 1954, p. 257.

<sup>7</sup> COBDEN, Richard *Speeches on Questions of Public Policy*, vol. I, Editado por BRIGHT, John y ROGERS, James E., Macmillan & Co., Londres, 1870, ps. 432-33.

<sup>8</sup> TAFT, Robert A. *A Foreign Policy for Americans*, Doubleday & Co., Nueva York, 1951, p. 23.

<sup>9</sup> Citado por DONOVAN, Robert J. "Eisenhower Will Coble Secret Geneva Reports" en *Herald Tribune*, Nueva York, 13 de Julio de 1955, p. 1.

<sup>10</sup> EISENHOWER, discurso pronunciado en una reunión del Consejo Nacional de Mujeres Católicas. Texto en *New York Times*, 9 de Noviembre de 1954, p. 14.

<sup>11</sup> DICKINSON, G. Lowes *The European Anarchy*, The Macmillan Co., Nueva York, 1917.

<sup>12</sup> Cf. TRUMAN, David B. "The Impact on Political Science of the Revolution in the Behavioural Sciences" en BAILEY, Stephen K., et al. *Research Frontiers in Politics and Governments*, The Brookings Institutions, Washington, 1955, ps. 202-31.

<sup>13</sup> MILL, John S. *The Letters of John Stuart Mill*, vol. I, Editado por ELLIOT, Hugh S. R., Longmans, Green and Co., Londres, 1909, p. 222.

<sup>14</sup> HUTCHINS "The Constitutional Foundations for World Order" en *Foundations for World Order*, p. 105.

<sup>15</sup> Cf. POPPER, Karl *The Open Society and its Enemies*, Princeton University Press, Princeton, 1950, ps. 158-59, 574-79 y ESSLINGER, William *Politics and Science*, The Philosophical Library, Nueva York, 1955.

<sup>16</sup> COBDEN, Richard *Speeches on Questions...*, op. cit, vol. II, p. 165.

<sup>17</sup> MILNE, A. A. *Peace with Honour*, E. P. Dutton & Co., Nueva York, 1934, p. 11.

<sup>18</sup> GREY, Edward *Twenty-Five Years*, vol. II, Frederick A. Stokes & Co., Nueva York, 1925, p. 185.

<sup>19</sup> CHURCHILL, Winston S. *The World Crisis, 1911-1914*, vol. I, Charles Scribner's Sons, Nueva York, 1923-29, p. 52.

<sup>20</sup> "Excerpts from Dulles Address on Peace" (Washington, 11 de abril de 1955) en *New York Times*, 12 de Abril de 1955, p. 6.

---

<sup>21</sup> HAMILTON, Alexander; JAY, John y MADISON, James *The Federalist*, The Modern Library, Nueva York, 1941, ps. 23-24 (nº 5).

<sup>22</sup> *Ibidem*, ps. 27-28 (nº 6), p. 18 (nº 4, JAY), y ps. 34-40 (nº 7, HAMILTON).

## ***Sistemas de guerra: local y global***

**David KEEN\***

### **Introducción**

Para comprender la “guerra contra el terror” necesitamos mirar más de cerca la noción de “guerra”. Podríamos pensar que sabemos lo que es la guerra, pero: ¿Realmente lo sabemos? Muchas guerras civiles contemporáneas pueden entenderse mejor como *sistemas* en vez de como *contendidas*. La suposición habitual es que el objetivo es “ganar” — una posición que asume que hay “dos lados” con objetivos esencialmente militares determinados “desde arriba”. Sin embargo, los objetivos en una guerra son bastante numerosos, con muchos de los actores más importantes estando más interesados en manipular (y quizás incluso en prolongar) una guerra declarada que en conseguir una victoria militar. En las guerras contemporáneas de África y de otras partes, tanto el gobierno como las fuerzas rebeldes se han mezclado repetidamente en ataques a las poblaciones civiles, ataques que previsiblemente han radicalizado a esas poblaciones y que con seguridad han atraído los apoyos hacia el enemigo. También ha habido muchos ejemplos de soldados vendiendo armas al “otro lado”, así como que otras formas variadas de cooperación entre enemigos aparentes; un ejemplo de esto se dio en mayo de 1997 cuando hubo un golpe militar conjunto entre (los) soldados de Sierra Leona y (los) rebeldes, cuando aparentemente llevaban la mayor parte de los últimos seis años luchando entre ellos. Con un marco centrado en “ganar”, estos comportamientos parecen incomprensibles o irracionales (o tal vez parecen ser “errores”). Sin embargo, a menudo otros objetivos aparte de ganar han sido importantes en las guerras civiles. Incluyen: perpetrar abusos bajo la cobertura de la guerra, disfrutar de un sentimiento de poder, hacer dinero e incluso crear o preservar alguna forma de “estado de emergencia” para rechazar la democracia o para encubrir la eliminación de la oposición política<sup>1</sup>. En otras palabras, cuando se llega a la guerra, ganar no lo es todo; lo que cuenta puede ser el tomar partido. De hecho, tal y como Orwell vio en su novela *1984*, algunos tipos de regímenes hacen prosperar a los enemigos y (a) la guerra perpetua. En suma, la irracionalidad de tácticas contraproducentes, podría ser más aparente que real e incluso una guerra interminable podría no ser interminable en el sentido de carecer de objetivos o de funciones.



Michel Foucault dio algunos consejos a aquellos que pudieran querer comprender el internamiento de disidentes — a lo que se refiere como gulag — en la antigua Unión Soviética. Enfatizó la importancia de:

Rechazar la restricción de las preguntas de uno al ámbito de las causas. Si uno empieza por preguntar por la “causa” del gulag (el desarrollo atrasado de Rusia, la transformación del partido en burocracia, las dificultades económicas específicas de la U.R.S.S.), uno hace parecer al gulag como una especie de enfermedad o de absceso, una infección, degeneración o involución. Esto es pensar en el gulag solo negativamente, como una disfunción a rectificar — una enfermedad de la maternidad de un país que está dolorosamente dando a luz al socialismo. La pregunta sobre el gulag debe ser planteada en términos positivos. El problema de las causas no se debe disociar del de la función: ¿Qué utilidad tiene el Gulag? ¿Qué funciones asegura? ¿En qué estrategias está integrado?<sup>2</sup>

Foucault también resaltó que el poder da forma al conocimiento y viceversa; cuando se acercaba a cualquier serie de prácticas sociales, quería saber *quién había recibido el derecho de decir aquello que contaba como la verdad*. Sus perspectivas sobre el gulag y sobre el poder/conocimiento son útiles en relación con las guerras civiles. Primero, el problema de las causas de estas guerras no debería de hecho estar disociado del de la función. Segundo, al analizar la guerra civil, también es útil preguntar quién ha recibido el derecho de decir aquello que cuenta como la verdad; y a la inversa, qué interpretaciones han sido marginalizadas y descalificadas; y qué propósitos prácticos han servido el lenguaje y las definiciones adoptados. En las guerras civiles, mientras que a menudo ambos “lados” han retratado el conflicto como una batalla entre “nosotros” y “ellos”, los civiles (si son consultados alguna vez) frecuentemente han señalado sistemas de colusión y motivaciones que tienen poco que ver con la victoria militar<sup>3</sup>.

Parte de la clave para entender estos sistemas es rechazar la tentación de considerar las líneas de fractura en su valor nominal. ¿Qué sistemas de colusión se ocultan por la guerra? ¿Cuáles son los sistemas de colusión que la guerra oculta? ¿Cuáles son los conflictos (por ejemplo, conflicto de clases, conflicto entre grupos armados y desarmados, entre hombres y mujeres, entre jóvenes y mayores) que se ocultan cuando oficiales y periodistas retratan la guerra civil como una batalla entre dos o más grupos armados? ¿Qué grupos logran estar por encima de la ley en el contexto de un conflicto y cuales están por debajo? Mientras que el conflicto es una realidad

innegable, necesitamos mantener una perspectiva abierta sobre la naturaleza — y las funciones — de cualquier conflicto en particular.

La experiencia de las guerras civiles y de las guerras locales debería convencernos de los peligros de dividir de manera simple el mundo entre el bien y el mal, entre aquellos que están “con nosotros” y aquellos que están “contra nosotros”. No es solamente que un mundo complejo siempre (se) resistirá (a) semejantes simplificaciones. También es que necesitamos entender las razones para la violencia, incluida la violencia extrema y el terror dirigido contra los civiles. Es más, muchos conflictos civiles nos enseñan que es precisamente la legitimidad inicial o aparente de una lucha particular la que provee el espacio, la oportunidad y la impunidad para abusos que no serán denunciados o corregidos; los ejemplos más llamativos de “abuso legitimado” parecen brotar cuando la legitimidad se deriva de haber sido víctima de un genocidio (como en el caso de Israel y su opresión a los palestinos; Ruanda y su explotación de la República Democrática del Congo; e incluso Serbia, cuando el sufrimiento a manos de la Ustashe croata durante la Segunda Guerra Mundial alimentó la persecución de bosnios y albano-kosovares durante la década de los noventa).

Éste capítulo trae algunos elementos de las guerras civiles en la comprensión de la “guerra contra el terror” global: significativamente, la “guerra contra el terror” y las guerras civiles contemporáneas comparten muchas de las mismas dinámicas. Algunas de estas similitudes parecen ser inherentes a la idea misma de “guerra” y a la legitimidad que habitualmente otorga a diversas formas de violencia<sup>4</sup>. Otras similitudes reflejan el hecho de que fuerzas globales similares han ayudado a dar forma tanto a las guerras civiles contemporáneas como a la actual “guerra contra el terror”.

Las ventajas de traer una comprensión de las guerras civiles contemporáneas para referirnos a la “guerra contra el terror” están subrayadas por el hecho de que la “guerra contra el terror” está en su mayor parte compuesta de guerras de civiles: por ejemplo en Colombia, Filipinas, Chechenia, Afganistán, y cada vez más, Irak. Los enfoques agresivos al problema del “terror” en guerras relativamente localizadas a menudo han creado oportunidades para el abuso lucrativo (por ejemplo, por los paramilitares en Colombia o por generales y soldados rusos beneficiándose mediante saqueos, secuestros, impuestos, desvío de salarios y extracción de petróleo en Chechenia); los enfoques agresivos también tienden a prolongar el conflicto que legitima esos abusos. Presentar las guerras civiles en un marco de “guerra contra el terror” global

ha promovido frecuentemente una demonización adicional de los rebeldes y unos recursos adicionales para la contrainsurgencia, haciendo la resolución más difícil.

Por supuesto, uno no debería caer en la trampa de insistir en que las dinámicas de la “guerra contra el terror” son exactamente iguales que las de las guerras civiles (las cuales varían mucho entre ellas). En primer lugar, una guerra global lleva inmediatamente a problemas de soberanía. En segundo lugar, el hecho de que el contraterrorismo esté financiado en su mayor parte por democracias con abundantes recursos produce una diferencia significativa con respecto a las contrainsurgencias financiadas por autocracias con pocos recursos: no menor tal vez recalcando la necesidad de tener el apoyo de la opinión pública. Particularmente, a lo mejor, en realzar la necesidad de cargar con la opinión pública. Aún así, hay lecciones valiosas que aprender de combatir el “terror” en el contexto de un conflicto civil. Este capítulo se centrará principalmente en la experiencia con la contrainsurgencia y en algunas de sus implicaciones para las operaciones globales de contraterrorismo. Pero primero es importante examinar algunas similitudes entre insurgencia y redes terroristas.

### **Insurgencia y terror**

Las insurgencias contemporáneas y las redes terroristas tienen significantes características comunes — muchas de ellas relacionadas con la naturaleza de la globalización contemporánea. La primera es la descentralización: las facciones han tendido a proliferar y las cadenas de mando a menudo han sido débiles. Esto hace aún más difícil aislar a un grupo fijado y finito de rebeldes o terroristas cuya eliminación supusiese la “solución del problema”, especialmente porque esta eliminación probablemente estaría seguida por la aparición de más rebeldes o terroristas armados<sup>5</sup>. La tendencia de las facciones a ser numerosas y de las cadenas de mando a ser débiles refleja, en parte, la proliferación de armamento en el mercado global. También ha sido significativa la creciente libre circulación de la información, de un cierto número de comodidades primarias y del dinero en sí<sup>6</sup>. El acceso a los mercados globales del que han disfrutado las organizaciones terroristas/rebeldes (como con Al-Qaeda y los diamantes en África del este y del oeste)<sup>7</sup> no solo se añade a la dificultad de destruirlos; simultáneamente alienta patrones de mando relativamente descentralizados mediante la ayuda a diversos grupos para lograr el acceso a las armas y para construir una capacidad de organización. Los estados débiles y los oficiales mal pagados han tendido a estar mal posicionados para enfrentarse a redes rebeldes o terroristas que estén unidas

a las redes de comercio mundiales. Tampoco las sumas de dinero requeridas son necesariamente altas: puede no ser muy caro comprar unas cuantas bombas para ponerlas en algunos trenes o autobuses, por ejemplo.

También el alentar líneas de mando débiles ha sido una tendencia dentro de los movimientos rebeldes/terroristas para intentar sacar ventaja de una gran variedad de agravios, muchos de ellos relacionados solo de manera indirecta con los objetivos declarados de los variados movimientos. En Sierra Leona, los rebeldes sacaron partido de los agravios a jefes políticamente apartados, a comerciantes marginalizados, a oficiales del gobierno despedidos e incluso a soldados mal pagados. De hecho, los miembros de estos grupos raramente convenían con el FUR (Frente Unido Revolucionario) o incluso aceptaban las órdenes de los mandos del FUR. Muchos de los agravios que alimentaban la rebelión eran principalmente locales, reflejando en parte la manera en que los gobiernos coloniales y los posteriores a la independencia han gobernado a través de un cierto tipo de “despotismo descentralizado” (para usar una frase de Mahmud Mamdani), un modo de gobierno que tiende a desactivar cualquier incipiente política nacional y a canalizar los agravios hacia los jefes locales en particular<sup>8</sup>. En una guerra civil, los agravios locales tienen más probabilidades de adquirir algún tipo de tono anti-gobierno coherente, en circunstancias en las que hay abusos mayores dentro de las operaciones gubernamentales de contrainsurgencia. Dentro de las redes terroristas internacionales, podemos ver una combinación de agenda anti-americana (muy fuerte en la propaganda de Al-Qaeda) con una muy amplia variedad de agravios locales contra gobiernos locales — agravios que no necesariamente tienen demasiado que ver con sentimientos anti-americanos<sup>9</sup>. Hugh Roberts ha resaltado que los sentimientos anti-americanos no son ni naturales ni permanentes en países como Argelia y Egipto, pero que las acciones agresivas de los Estados Unidos tienden a imponer a un enemigo americano en la cumbre de los agravios locales<sup>10</sup>. Jason Burke llamó la atención sobre las jerarquías débiles y móviles entre los diversos grupos militantes islámicos involucrados en terrorismo, y sobre el hecho que Bin Laden a menudo ejerciera un débil o inexistente control sobre muchos de esos grupos. Burke comenta: “Algunos “terroristas islámicos” comparten muchos de los objetivos de Bin Laden, algunos comparten unos pocos, otros no comparten ninguno. Los cientos de grupos, células, movimientos, incluso individuos, apiñados juntos bajo la rúbrica de “terrorismo islámico” son enormemente diversos”<sup>11</sup>. Como se ha mencionado, la dispersión de Al-Qaeda tras el ataque a Afganistán tendió a reforzar la descentralización de la violencia. Burke señala que los castigos violentos contra los líderes terroristas han alentado con frecuencia una

violencia más descentralizada y una mayor concentración en “objetivos blandos”<sup>12</sup>. Tanto en las guerras civiles como en las globales, la contrainsurgencia o el contraterrorismo abusivos tienden a enlazar los diversos agravios de aquellos cuyos objetivos serían de otra manera absolutamente locales.

Una tercera similitud importante entre las insurgencias y las redes terroristas ha sido el papel central del odio (un odio exacerbado por la contrainsurgencia abusiva). En las guerras civiles recientes y en el terrorismo, algunos de los odios — que parecen ser particularmente fuertes entre los hombres jóvenes — provienen de un sentido de exclusión ligado a la globalización: los derechos humanos han sido proclamados y se han publicitado estilos de vida apetecibles, mientras que la dura realidad es que los derechos económicos, sociales y políticos han sido deficientes (ya sea para los individuos rebeldes o para los grupos que se identifican con ellos)<sup>13</sup>. Pudiendo ser significativo, la rebelión en Sierra Leona ha sido más común entre los semi-educados, aquellos cuyas expectativas han sido creadas y cuyos horizontes han sido ampliados más allá de lo que una economía de mínimos puede proveer<sup>14</sup>. Normalmente, también los terroristas han tenido alguna educación: tal y como comentaba un hombre que ha defendido a los musulmanes británicos condenados por ofensas terroristas en Yemen, “Son gente inteligente y semi-integrada”<sup>15</sup>. Aquellos que viven en una democracia (como los que llevaron a cabo los atentados de Londres de julio de 2005) pueden estar en una posición mejor que muchos, pero su odio (cualquiera que sea la causa) podría parecer obvio y la expectativa de que los derechos serán respetados es quizás ensalzada por vivir en el Oeste, con su penetrante charla sobre derechos y libertades.

Una cuarta similitud importante entre redes rebeldes y terroristas es que, en una edad en la cual la visibilidad mediática es crucial para proyectar tu poder, estas redes frecuentemente han mostrado un interés en responsabilizarse de atrocidades, las hayan cometido realmente o no. Esto puede ayudar a crear una imagen exagerada de coherencia y poder. Las atrocidades pueden “anunciar” la habilidad de los grupos terroristas para levantarse ante un poder mayor<sup>16</sup>. En Sierra Leona, el rebelde FUR — a menudo bastante desinteresado en mantener el territorio — incrementó su imagen de poder y brutalidad clamando el “reconocimiento” por una amplia variedad de atrocidades cuando muchas de ellas en realidad habían sido cometidas por soldados gubernamentales. De manera hasta cierto punto similar, un análisis sobre Al-Qaeda en la revista *Time* de diciembre de 2003 apuntaba:

Desde la invasión [de Irak], el número y la frecuencia de los ataques han crecido dramáticamente. Sirve a los propósitos propagandísticos de Al-Qaeda hacer creer a la gente que está detrás de cada atrocidad — incluso aunque grupos con mentalidades semejantes actúen por su cuenta. Los investigadores sospechan que el equipo de Bin Laden tenía una implicación directa en los atentados de mayo en Arabia Saudí y en el asalto suicida de agosto en Indonesia. Pero oficiales de seguridad marroquíes y franceses dicen que los atentados sincronizados de mayo [2003] en Marruecos eran principalmente un asunto independiente<sup>17</sup>.

También fue atribuida una autonomía considerable a aquellos responsables de los atentados de Madrid de marzo de 2004<sup>18</sup> y de manera similar, a los que llevaron a cabo los atentados de Londres de julio de 2005<sup>19</sup>. Jason Burke subraya que Bin Laden ha sido ambiguo sobre su responsabilidad en las atrocidades, pero añade que tiene un interés en ensalzar la importancia de su papel en la militancia islámica<sup>20</sup>.

Una quinta similitud entre redes rebeldes y terroristas es el deseo de parte de algunos insurgentes de crear una respuesta brutal que les traería reclutas adicionales, simultáneamente confirmando la propaganda de los insurgentes sobre la naturaleza insensible del enemigo o incluso del mundo en general. Como observó Hannah Arendt en relación al terror totalitario en la Alemania nazi y en la Unión Soviética, la acción puede constituir la propaganda más efectiva — al menos haciendo a tu enemigo semejante a la imagen en tu propaganda verbal (o visual). (Esto se discute más adelante en el capítulo 7). Frantz Fanon creía que el terror anti-colonial podía provocar un desquite que expusiera la verdadera naturaleza brutal del colonialismo (especialmente en el colonialismo francés en Argelia)<sup>21</sup>; en este sentido, el terror atraería reclutas a la rebelión. Bin Laden es ampliamente tenido por estar intentando crear una especie de “choque de civilizaciones” que haría “comprender” a los musulmanes en su conjunto cuál es el enemigo real. De nuevo, hemos visto antes variaciones de esto. Durante los ochenta en Guatemala, las guerrillas eran conscientes de que la contrainsurgencia brutal podía atraerles nuevos reclutas. Por ejemplo, el EGP (Ejército Guerrillero de los Pobres) usaba una táctica que los misioneros evangélicos llamaban “represión provocada”. Esto incluía plantar banderas en un pueblo por la noche para forzar a los pueblerinos a elegir entre mantener las banderas (y a lo mejor atraer la represalia del gobierno) o quitarlas (lo que les identificaría a ojos de las guerrillas como partidarios del gobierno)<sup>22</sup>. En Liberia, la rebelión de Charles Taylor de 1989 ganó fuerza al provocar represalias

masivas contra ciertos grupos étnicos por parte del régimen brutal de Samuel Doe<sup>23</sup>. Intensificar de la violencia y que tu propaganda se convierta en real tiene un elemento no tan calculado: Paul Richards enfatiza que algunos rebeldes de Sierra Leona estaban intentando reducir el mundo a ruinas en línea con su visión de que el mundo era inherentemente corrupto y putrefacto<sup>24</sup>.

Una sexta similitud importante entre las redes rebeldes y terroristas es que sus acciones, que tienden a ampliar y prolongar el conflicto pueden aportar beneficios inmediatos que exceden cualquier preocupación por “ganar”. Este ejercicio del poder a través de la violencia puede aportar satisfacciones inmediatas, especialmente cuando el perpetrador siente un profundo sentido de impotencia o vergüenza. Existe también la posibilidad de que las redes rebeldes/terroristas hagan evolucionar mecanismos de comercio beneficiosos hasta convertirse en un fin en sí mismos — ayudando a cimentar el deseo de mantener un conflicto en marcha<sup>25</sup>. No está claro hasta qué punto esto ha ocurrido con Al-Qaeda, pero hay alguna evidencia de aprovechamiento<sup>26</sup>.

### **Contrainsurgencia y contraterrorismo**

Si la insurgencia y el terrorismo contemporáneos tienen similitudes importantes, también las tienen la contrainsurgencia y el contraterrorismo. La primera es la prevalencia de tácticas contraproducentes. La segunda es que la violencia (incluida la violencia extrema, indiscriminada y contraproducente) ha tenido funciones para la diversa coalición que la crea. En otras palabras, a menudo ha servido para una serie de propósitos prácticos y psicológicos aún cuando falla en su proclamado objetivo de derrotar o reducir el terrorismo. De muchas maneras, alimentar la oposición y mantener el conflicto pueden ser vistos como éxitos políticos<sup>27</sup>.

#### *Tácticas contraproducentes*

Las tácticas contraproducentes han adoptado tres formas principales: la matanza de civiles, dejar que el enemigo escape y comerciar con el enemigo.

Tanto la contrainsurgencia como el contraterrorismo han incluido frecuentemente la matanza de civiles. Aquellos que responden a la rebelión/terrorismo pueden optar por una operación precisa que apunte cuidadosamente a los rebeldes/terroristas, en cuyo caso sería relativamente difícil que la gente ordinaria se alienara o radicalizara. En su forma más pura, esta opción implica simplemente llevar a los individuos rebeldes o

terroristas ante la justicia a través de los canales adecuados. En el otro extremo, aquellos que responden a la rebelión/terrorismo pueden optar por una política de intimidación o de ataque hacia un grupo más amplio. Esto conlleva radicalizar a mucha gente, generando enemigos adicionales en vez de reducir su número. En el capítulo 2 vimos los efectos contraproducentes de la “guerra contra el terror” al alimentar el odio y el terror: notablemente como un resultado de las matanzas de civiles. Esto es también una lección de las guerras civiles: la violencia abusiva crea los enemigos que proclama intentar derrotar.

Las lecciones de la experiencia de la descolonización parecen haber sido olvidadas. Tal y como apunto el “Zar” antiterrorista estadounidense, Richard Clarke, cuando vio el retrato de la contrainsurgencia francesa en Argelia en la película *La batalla de Argel*: “Después de que los líderes terroristas conocidos fueran arrestados, el tiempo pasó y nuevos terroristas desconocidos emergieron”<sup>28</sup>. Mucho más recientemente, el oficial del ejército argelino Habib Souaidia ha documentado cómo las brutales y egoístas tácticas “contraterroristas” del ejército argelino han aumentado las filas de los terroristas<sup>29</sup>.

Parte de lo que caracteriza las guerras civiles contemporáneas ha sido la evitación de batallas abiertas contra un enemigo fuerte y simultáneamente la tendencia a escoger objetivos fáciles, notablemente civiles. Al final, esto tiene que ver con la debilidad de muchos estados que experimentan la guerra civil, y en particular con el fracaso de esos estados por establecer un monopolio de la violencia legítima. De alguna manera, este patrón contemporáneo recuerda a los patrones medievales europeos de contienda armada, un periodo anterior al establecimiento de los estados fuertes europeos. Los conflictos tanto en Sudán como en Sierra Leona incluyeron ataques aparentemente irracionales contra civiles hasta entonces imparciales, los cuales previsiblemente radicalizaron a los civiles y aumentaron la fuerza del enemigo<sup>30</sup>. En Sudán a mediados de los ochenta, las incursiones de la milicia norteña sudanesa contra una variedad de grupos empujaron a estos a afiliarse con el rebelde Ejército Popular de Liberación de Sudán<sup>31</sup>. La rebelión se extendió, por ejemplo, cuando las anteriormente neutrales secciones de los dinka sudaneses del sur fueron obligadas a entrar en liza ante los ataques indiscriminados<sup>32</sup>. También en Sierra Leona, nada ayudó tanto a la insurgencia como la naturaleza abusiva e indiscriminada de la contrainsurgencia. Irónicamente, fue la administración Blair — y en particular el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido — quién jugó un papel principal a la hora de retener la



contrainsurgencia abusiva en Sierra Leona mediante un trabajo innovador de reforma y refuerzo del ejército y de la fuerza policial. Pero la lección principal — que poner freno a los abusos de la contrainsurgencia es vital — no parece haberse extendido a la “guerra contra el terror” global. El dibujo de las lecciones erróneas de Sierra Leona ha sido impulsado por la extendida impresión de que los británicos trajeron la paz a Sierra Leona mediante la derrota de los despiadados rebeldes del FUR — aparentemente un empujón a la idea por la cual se puede de alguna manera eliminar físicamente el mal. De hecho, las fuerzas británicas nunca se enfrentaron directamente con el FUR. Todo debilitamiento fue realizado por las fuerzas guineanas y por la defensa de guerreros civiles locales. La importancia de la contribución británica consistió más en enviar una señal de fuerza y resolución y mientras, simultáneamente, reformar el ejército abusivo.

La contrainsurgencia abusiva que alimenta el desorden y la rebelión en modo alguno son un fenómeno puramente africano. Al examinar la contrainsurgencia apoyada por EEUU en Guatemala durante los ochenta, el historiador David Stoll observó:

La violencia del ejército fue un tiro por la culata. En vez de suprimir las guerrillas, multiplicó las pequeñas bandas de no afiliados en un ejército de liberación, mayormente con indios provenientes de comunidades locales. Al final de los ochenta, las atrocidades del gobierno parecían haber alienado a la población Ixil al completo [Mayas que viven en la región guatemalteca de Quiché]<sup>33</sup>.

En Colombia hemos visto una variación de este patrón. Aquí, el gobierno ha adoptado una estrategia de apoyo a la desertión y de destrucción de los rebeldes de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) en determinadas áreas<sup>34</sup>. Sin embargo, los paramilitares que forman parte del aparato contraterrorista rutinariamente han abusado de y matado a civiles, volviendo a muchos de ellos contra el gobierno e incluso empujándolos a veces hacia los rebeldes. Isabel Hilton ha señalado que “Los servicios de seguridad colombianos han tenido una estrategia a largo plazo de terror para con los civiles y de sabotaje de la negociación con las guerrillas”<sup>35</sup>. Un instrumento clave desplegado contra las FARC ha sido la destrucción de los cultivos que las sostienen (una táctica también crecientemente enfatizada en Afganistán). Pero esos cultivos también sostienen a un amplio número de campesinos colombianos y el proyecto de erradicación de los cultivos de coca ha creado un número importante de nuevos reclutas para los rebeldes. Los planes para la transformación económica y social de las áreas de coca han sido ampliamente desechados, y en todo caso palidecen en comparación con

los planes para la transformación social (incluida la reforma de la tierra) bajo el esquema de los sesenta conocido como la Alianza para el Progreso; en vez de aquello, la concentración ha ido hacia la construcción del ejército<sup>36</sup>. Como en la “guerra contra el terror” global, la asunción subyacente parece ser que existe un número limitado de individuos perturbados o malvados cuya erradicación solucionaría el problema. De nuevo, esto parece tener poca comprensión de la historia; poca comprensión de cómo, por ejemplo, los individuos han llegado a unirse a las FARC, y poca comprensión de los agravios que han llevado a la gente a abrazar los riesgos del combate.<sup>37</sup>

En Chechenia, los militares rusos adoptaron tácticas, especialmente en cuanto a los bombardeos y otras formas de violencia hacia los civiles, que demostraron ser militarmente contraproducentes, ayudando a generar la resistencia y el incremento del poder de la militancia islámica<sup>38</sup>. Como observó David Hearst “Los chechenos no eran musulmanes muy practicantes cuando la república declaró su independencia en 1991... El asalto ruso [primero entre 1994 y 1996] tuvo el efecto de incrementar tanto la parte islámica como la parte fundamentalista de la naturaleza de la resistencia chechena”<sup>39</sup>. Mostrando la creciente importancia del fundamentalismo en la resistencia chechena, Anatoli Lieven comenta que “todos rezamos bajo el fuego”<sup>40</sup>. Los abusos rusos ayudaron a precipitar un ataque terrorista contra un teatro moscovita en octubre de 2002 que a su vez condujo a una respuesta violenta cuando las tropas rusas asaltaron el teatro<sup>41</sup>.

En octubre de 2003, se reveló que el jefe del ejército israelí, el Comandante General Moshe Ya’alon había reconocido en unas informaciones extraoficiales que la línea dura gubernamental de tratamiento de los civiles palestinos estaba fortaleciendo “las organizaciones terroristas”<sup>42</sup>. El asesinato de sus líderes por parte de Israel solo había lanzado a Hamás a cometer nuevas atrocidades<sup>43</sup>. De hecho, el trabajo de Hamás en las clínicas, las universidades y las mezquitas ha ayudado a crear un grado de lealtad que no puede ser contrarrestado por la eliminación por parte israelí del liderazgo<sup>44</sup>. A la inversa, desde la retirada israelí del sur del Líbano, la seguridad ha mejorado a lo largo de la frontera norte de Israel<sup>45</sup>.

Una variación perversa de la matanza de civiles en la contrainsurgencia ha implicado que los soldados interpreten el papel de grupos rebeldes. Este extraño patrón se ha observado en Sierra Leona, Argelia y también, según parece, en Rusia<sup>46</sup>. En Argelia, los rebeldes del GIA (Grupo Islámico Armado) se convirtieron de hecho en un arma de descrédito del islam y de persecución de los miembros del FIS (Frente Islámico

de Salvación), el partido político islámico que ganó las elecciones abortadas de 1991<sup>47</sup>. En una retrospectiva detallada, Gordon Campbell indicó en 2004:

Los detalles de la connivencia franco-argelina con el GIA son... perturbadores. No es solo simplemente que los escuadrones de la muerte argelinos personificaban al GIA y llevaban a cabo masacres o que creasen milicias —los llamados Patriotas— para hacer lo mismo. En años recientes, evidencias firmes han empezado a surgir desde fuentes militares argelinas e importantes académicos sobre que el terrible GIA ha sido—a lo mejor desde el principio y con certeza bajo el liderazgo sangriento de [Djamel] Zitouni — un testaferro, o una organización “pantalla”, dirigido por la contrainteligencia franco-argelina<sup>48</sup>.

Incluso en las sociedades industrializadas, el contraterrorismo violento que mata civiles ha sido manifiesto y ha sido consistentemente contraproducente. Irlanda del Norte es un buen ejemplo. Tal y como dijo el novelista irlandés Ronan Bennett: “El Domingo Sangriento propulsó a miles de hombres y mujeres jóvenes a coger las armas”<sup>49</sup>. La violencia contraproducente se extendió al abuso de los prisioneros. La política británica de internamiento severo, incluido el uso de la tortura, en los años setenta tendió a radicalizar a la población<sup>50</sup>.

Un segundo aspecto de las tácticas contraproducentes ha sido la tendencia a dejar escapar de la captura a los rebeldes y terroristas principales, a pesar de la desigualdad muy significativa de recursos entre los demonizados rebeldes/terroristas y las fuerzas alineadas frente a ellos. Por supuesto, incluso cuando esa captura se intenta seriamente, esta puede resultar muy difícil. De todos modos, es remarcable qué poco esfuerzo se dedica de vez en cuando a esta tarea.

En muchas guerras civiles, los fracasos persistentes en la captura de o incluso en la confrontación con los rebeldes han llevado a sospechar que la contienda armada tiene demasiados beneficios como para permitir que se termine. En las guerras civiles de países tan diversos como Guatemala, Uganda y Sierra Leona, grupos de rebeldes relativamente pequeños han sido capaces de sobrevivir e incluso de ganar fuerza en medio de una condena casi universal. Esto ha llevado a algunos analistas locales a preguntarse si sus respectivos gobiernos realmente querían terminar con las guerras civiles<sup>51</sup>. En Perú, los soldados gubernamentales liberaban de vez en cuando a guerrilleros capturados de Sendero Luminoso, algo que tendía a perpetuar la inseguridad

en las áreas en las que algunos soldados hacían dinero con las drogas. En Filipinas, oficiales de alto rango del ejército han sido acusados por sus propios soldados de ayudar a escapar a terroristas convictos<sup>52</sup>.

En el genocidio ruandés de 1994, aproximadamente murieron 800 000 tutsis y hutus moderados. Ayudados por la por la operación “humanitaria” patrocinada por el gobierno francés y denominada Operación Turquesa, muchos de los perpetradores volaron al vecino Zaire, hoy la República Democrática del Congo (RDC). Después del genocidio ruandés, el nuevo gobierno dominado por los tutsis se sintió amenazado, comprensiblemente, por estos perpetradores, que estaban usando la ayuda para reagruparse y planear más matanzas masivas. Tropas ruandesas fueron enviadas a la RDC para enfrentarse a las milicias Interahamwe responsables del genocidio. Sin embargo, muchos diplomáticos, guerreros, cooperantes y refugiados informaron que los soldados ruandeses estaban colaborando de manera creciente con sus supuestos enemigos. Parecía que dilatasen el desarme de las Interahamwe y que hacían poco para enfrentarse a las Interahamwe en combate. En 2002, un guerrillero rebelde entrenado por los ruandeses dijo que sus órdenes no eran ya las de perseguir a la Interahamwe, añadiendo “Ruanda vino aquí para luchar contra las Interahamwe pero sus objetivos han cambiado. Hoy día, solo hacemos como si luchásemos contra ellas — es todo política”<sup>53</sup>. En abril de 2002, el *International Rescue Committee* estimó que aproximadamente 4,7 millones de personas habían muerto como resultado directo de la guerra de la RDC<sup>54</sup>.

En términos de la “guerra contra el terror” global, Michael Scheuer, un alto oficial de la inteligencia norteamericana involucrado en la caza de Bin Laden, informa que Estados Unidos ha tenido hasta una docena de oportunidades de matar o capturar a Bin Laden durante el año siguiente a mayo de 1998<sup>55</sup>. A pesar de que Estados Unidos apuntó a los campos de Al-Qaeda en el ataque de 2001, Bin Laden escapó de manera célebre. Prácticamente todo analista militar destacado dice que el gobierno de EEUU debería haber utilizado más tropas para capturar a Bin Laden, en vez de confiar en apoderados afganos<sup>56</sup>. No hubo ningún intento por parte de las fuerzas de EEUU de precintar la frontera con Pakistán durante las operaciones de noviembre de 2001 contra Bin Laden y Al-Qaeda<sup>57</sup> y Scheuer dijo que Estados Unidos perdió su mejor oportunidad de capturar a Bin Laden en Tora Bora, en las montañas afganas en diciembre de 2001, cuando el General Tommy Franks confió más en sucedáneos de poca confianza que en sus propias tropas<sup>58</sup>. Posteriormente, la planificación y la ejecución de la aventura de

Irak despojaron de atención y mano de obra — incluyendo los hablantes de árabe — a la caza de Al-Qaeda<sup>59</sup>.

Dentro de Afganistán, la Alianza Atlántica, vista como un aliado clave de EEUU, demostró estar mucho más interesada en coger Kabul que en capturar a Bin Laden. Mientras tanto, Pakistán apenas pretendía cerrar sus fronteras para ayudar a esta captura<sup>60</sup>. De hecho, el antiguo jefe de la estación de la CIA en Pakistán y Afganistán, Gary Schroen, ha argumentado que una presión fundamentalista dentro del ejército y del ISI (*Inter-Services Intelligence*) ha socavado el deseo de las autoridades pakistaníes de capturar a Bin Laden<sup>61</sup>. Algunos expertos han sugerido que después de la guerra afgana, Musharraf acordó con Estados Unidos que no iría seriamente contra Bin Laden, ya que tenía miedo de incitar problemas en su propio país además de incrementar los ataques terroristas a objetivos occidentales en el extranjero<sup>62</sup>. Desde luego, la popularidad de Bin Laden entre muchos pakistaníes significa que su captura hubiese causado muchos problemas a Musharraf<sup>63</sup>.

El hecho no es que Bush no quisiera capturar a Bin Laden: semejante giro de los acontecimientos seguramente hubiese impulsado las posibilidades electorales de Bush en 2004. Sin embargo, primero, el gobierno de EEUU tenía otras prioridades que le quitaron atención y recursos a esta empresa; y segundo, el contraterrorismo era un esfuerzo de colaboración en el cual los objetivos reflejaban las prioridades de muchas partes más allá de Washington. Tal y como señaló el antiguo asesor del gobierno laborista David Clark, una contrainsurgencia exitosa debe tener una campaña militar dirigida hacia los perpetradores de la violencia y una campaña política diseñada para aislarles; la actual “guerra contra el terror” no tiene ninguna de ellas<sup>64</sup>.

Un tercer elemento en las tácticas contraproducentes ha sido la búsqueda de algún tipo de relación comercial entre enemigos declarados. En muchos conflictos civiles ha habido un comercio significativo con el enemigo, incluyendo la venta de armas al otro lado, no solo en Chechenia sino también en Sierra Leona, Camboya o el Congo, donde las tropas ruandesas fueron vistas vendiendo armas a los miembros de las milicias Interahamwe<sup>65</sup>. En Filipinas, soldados gubernamentales han protestado a sus propios oficiales de alto rango, a los que dicen responsables de varios atentados y de venta de armas y munición a las fuerzas rebeldes<sup>66</sup>. El más claro ejemplo de “comercio con el enemigo” en el contexto de la “guerra contra el terror” es también una guerra civil: el conflicto en Chechenia. Durante la primera guerra de 1994 a 1996, el ejército vendió

frecuentemente armas a los rebeldes<sup>67</sup>. Shamil Basayev, quien se convirtió en el señor de la guerra más poderoso, alardeaba de que había conseguido el 90% de sus armas de las tropas rusas. Incluso el líder de los combatientes árabes en Chechenia, Amir Khattab, era capaz de sacar dinero tanto del “enemigo” ruso como de los aliados chechenos. Las informaciones del ejército ruso le valoraban como un provocador para destruir la causa chechena, y de hecho ayudó a provocar la masiva destrucción rusa de chechenos en 1999 al liderar un ataque checheno en el Dagestán ruso ese mismo año.<sup>68</sup>

Incluso el más mínimo conocimiento de la historia debería ser suficiente para decirnos que la actual definición de enemigos y “malvados” está sujeta a importantes cálculos financieros y políticos. Una de las paradojas de la “guerra contra el terror” es que la fuerte relación comercial entre Estados Unidos y Arabia Saudí (incluyendo la venta a gran escala de armas a los saudíes) se ha mantenido en medio de una efectiva presión diplomática sobre los saudíes para terminar con la incitación de violentas ideologías que como las que animaron a los perpetradores del 11-S. Las relaciones son también personales<sup>69</sup>. La antigua compañía de Dick Cheney, Halliburton, hizo más de 174 millones de dólares de negocio desarrollando campos petrolíferos y otros proyectos para los saudíes. Condoleezza Rice era miembro del consejo de directores de Chevron, que hace muchos negocios con los saudíes. George Bush padre ha trabajado como alto asesor para el Grupo Carlyle que tiene intereses en empresas de defensa de EEUU contratadas para equipar y entrenar a los militares saudíes<sup>70</sup>.

Sabemos que miembros de la familia Bin Laden fueron sacados a toda prisa de los Estados Unidos después del 11-S<sup>71</sup>. Los fondos saudíes han apoyado a yihadistas en Bosnia y Chechenia<sup>72</sup>, y los saudíes no empezaron seriamente a erradicar a Al-Qaeda hasta los ataques con camiones bomba de Riad en noviembre de 2003<sup>73</sup>. A pesar de la llamada “guerra financiera contra el terror”, los saudíes fueron lentos a la hora de cooperar con los oficiales de EEUU en la caza de intermediarios que ayudaban a financiar terroristas<sup>74</sup>, y también obstaculizaron la congelación de los activos de las organizaciones ligadas a Bin Laden (si bien la colaboración en privado haya sido mayor de lo que cualquiera de las partes admitiría)<sup>75</sup>. Desde luego, el blanco de los “estados patrocinadores” del 11-S visiblemente excluía a Arabia Saudí.

Algunos de los que *han* sido vilipendiados en la “guerra contra el terror” — notablemente Saddam Hussein y Osama Bin Laden — son personajes a los que Occidente en primer lugar<sup>76</sup> ha ayudado a armarse y convertirse en poderosos, si bien

desde luego proveer armamento a alguien que se *convierte* en tu enemigo no es tan extraño como el fenómeno (observado en las guerras civiles) en el cual las partes puedan proveer armamento a alguien que *ya* es su enemigo.

#### *Funciones para una coalición diversa*

Tanto en la “guerra contra el terror” como en las guerras civiles, las tácticas contraproducentes en el contraterrorismo han tenido funciones importantes en los diversos grupos que lo configuran. Estas funciones han sido económicas y políticas (analizadas en éste capítulo) y también psicológicas (de las que nos ocuparemos en capítulos siguientes). Al no alcanzar el objetivo designado de derrotar o (incluso) debilitar la insurgencia o el terror, los actores clave sin embargo han tenido éxito en la realización otros objetivos (más ocultos y a menudo más valorados).

Tanto en las guerras civiles como en la actual “guerra contra el terror”, podemos ver una abundancia de oportunidades para sobornos políticos, económicos y psicológicos entre actores colaborando — o proclamando colaborar — con un esfuerzo de guerra particular, pero no necesariamente compartiendo el objetivo de eliminar el denominado terror. Parte de esto se debe a que tanto la contrainsurgencia como el contraterrorismo operan a través de un tipo de autorización o de control de la violencia por parte de diversos grupos. (Como hemos mencionado, esto también se aplica en cierta medida a la insurgencia/terrorismo.) La autorización o el dominio de la diversa violencia dentro del contraterrorismo significa que los objetivos de la “contrainsurgencia” o del “contraterrorismo” son muy diversos (aunque haya algunas partes, como por ejemplo con Estados Unidos y el caso de la “guerra contra el terror”, que claramente tienen una influencia desproporcionada a la hora de configurar esos objetivos). Como observó Foucault, el poder no está simplemente localizado “en la cúpula” de cualquier sistema, sino disperso (aunque de manera muy dispar) a través de las sociedades y a través de sistemas de intervención. De manera significativa, los *límites* del poder de EEUU en el ámbito global tienden a crear estrategias que imitan las estrategias de los gobiernos que buscan la contrainsurgencia dentro de estados débiles. La “guerra contra el terror” representa una agrupación de objetivos dentro de agrupaciones cambiantes que colaboran por una variedad de razones y que proclaman participar es esta “guerra”. Aunque los beneficios de los intereses corporativos y militares de EEUU son extremadamente importantes (como han enfatizado Chomsky y Pilger, por ejemplo), achacar todo a Washington puede desviar nuestra atención de importantes dinámicas domésticas dentro de los países del mundo<sup>77</sup>. Los beneficiarios de la “guerra contra el

terror” no solo se hallan en Estados Unidos y en el Reino Unido sino también en una variedad de países sospechosos cuya cooperación se ha buscado y ofrecido. Teniendo en cuenta éste conglomerado, el deseo de derrotar al terror no puede ser necesariamente tenido como garantizado — sea en las capitales occidentales o sea en un nivel local (por ejemplo, el comportamiento a menudo colusorio de las tropas rusas en Chechenia con el cual los generales rusos han hecho mucho dinero). De manera crucial y al igual que en las guerras civiles, la demonización de un enemigo en particular crea el espacio necesario para los abusos por parte de quien proclama estar combatiendo a esos parias. El patrón de la Guerra Fría de la impunidad para los amigos de uno está siendo reinventado por la “guerra contra el terror”.

Aunque haya cierta pérdida del control sobre los objetivos del contraterrorismo, la dispersión de la violencia a través de una coalición compleja puede tener también ciertos beneficios para aquellos que están “en la cúspide” del sistema. Tanto en las guerras civiles como en la “guerra contra el terror” global, la autorización de la violencia (por gobiernos que animan la “violencia tribal” como parte de la contrainsurgencia, por de coaliciones de socios que incluyen firmas privadas en el funcionamiento de Irak y de sus prisiones, por Washington al utilizar a terceros para torturar, o por la Alianza Atlántica para deponer a los talibanes) tiene la ventaja de crear muchas oportunidades para la “negación” cuando los abusos son revelados. Minimiza la violencia directamente infringida por el poder dominante y reduce la exposición a la violencia de las propias fuerzas del poder dominante.

#### *Funciones económicas de las guerras civiles*

Hemos mencionado los contraproducentes ataques políticos y militares contra civiles en Sudán y Sierra Leona. Si el objetivo de la guerra es simplemente ganar, estos ataques tendrían poco sentido. Pero la perpetuación de estas guerras civiles ha traído importantes beneficios económicos. En Sudán, las facciones militares, los comerciantes aliados y los pastores se han enriquecido con los asaltos, las expropiaciones de tierras y con las distorsiones de precios que acompañan y alimentan la hambruna. Persistentemente, las tácticas contraproducentes han ayudado a mantener el funcionamiento del sistema de la guerra<sup>78</sup>. En Sierra Leona, los rebeldes perdieron el apoyo político como resultado de ataques atroces contra los civiles, pero sin embargo estos ataques sirvieron para asegurar un sistema de extracción de recursos, notablemente a través de la creación de una despoblación parcial de las áreas ricas en diamantes. Los abusos por parte de los soldados gubernamentales de Sierra Leona, toda



vez que también erosionaban el apoyo político, a menudo tenían también una función económica similar. En Uganda, los cooperantes han informado de oficiales del ejército que venden provisiones al LRA y que se enriquecen inflando los números de las nóminas; terminar con la guerra terminaría con estos beneficios<sup>79</sup>.

La guerra desde mediados de los noventa en la República Democrática del Congo (RDC) muestra claramente las funciones económicas de la guerra así como los límites del cualquier deseo de “derrotar” al enemigo. La supuesta caza de los “genocidas” (o perpetradores del genocidio) de la Interahamwe sirvió de cobertura del deseo del ejército ruandés por llevarse minerales<sup>80</sup>. Mientras que la RDC es un país muy pobre, es extremadamente rico en recursos naturales y con el tiempo, esto se convirtió en un factor importante dentro de los cálculos ruandeses al igual que en el caso de Uganda y Zimbabwe, países que también se involucraron en el conflicto. Hay evidencias de que los oficiales ugandeses incitan de hecho la violencia entre grupos rebeldes, aparentemente para permanecer en regiones ricas en oro y coltán<sup>81</sup>. Con la disminución del número de batallas convencionales entre ejércitos rivales, se gasta más y más energía en la explotación económica. Los combates actuales en la RDC se centran a menudo en áreas ricas en cobalto, cobre y diamantes<sup>82</sup>. En estas circunstancias, los milicianos hutus enemigos son observados no solo como una amenaza sino como una amenaza útil. Colaborando con sus supuestos enemigos, los soldados ruandeses estaban manteniendo cínicamente su presencia en la RDC<sup>83</sup>. Los prometedores pasos hacia la paz han demostrado ser frágiles y en noviembre de 2004 Ruanda envió tropas a la frontera con la RDC alegando perseguir a los extremistas hutus de las Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda (relacionadas con el genocidio de 1994)<sup>84</sup>. Este siniestro proceso no es totalmente distinto a las dinámicas en Sierra Leona donde el FUR era usado a veces como una amenaza útil que justificaba beneficios por otros que el RUF.

En América Central, las guerras civiles han tenido una dimensión ideológica más obvia. Sin embargo, en Guatemala muchos observadores sospecharon que las amplias agendas de acumulación económica y de supresión de las fuerzas democráticas significaban que el gobierno no *quería* terminar la guerra; incluso después del acuerdo de paz de 1996, el ejército guatemalteco era capaz de disimular bajo la cobertura de operaciones antinarco tráfico y de supresión de “subversivos”<sup>85</sup>, su implicación en el crimen organizado.

*Funciones económicas de la “guerra contra el terror”*

La “guerra contra el terror” tiene importantes funciones económicas. De la misma manera que las tácticas contraproducentes en las guerras civiles, las tácticas contraproducentes de la “guerra contra el terror” han ayudado a perpetuar un número (a menudo oculto) de beneficios económicos — mediante la prolongación y la profundización del conflicto. Esto no quiere decir que esta sea la intención. Sin embargo, la persistencia de las tácticas contraproducentes a lo largo del tiempo sugiere, primero la evolución de un sistema que es funcional en aspectos importantes y segundo, finalmente una ausencia del deseo de dismantelar o reformar este sistema. Los intereses creados han socavado y corrompido sutilmente el empuje contra el terrorismo en sí.

Los usos de las “guerras” globales no son nuevos: el terror de la Guerra Fría abrigó y sostuvo un lucrativo complejo militar e industrial en Estados Unidos (por no mencionar su variante comunista de la Unión Soviética). En 1947, en el gabinete de la Casa Blanca el Senador republicano Arthur Vandenburg le dijo al Presidente Harry Truman que podía tener la economía militarizada que quisiera, siempre y cuando primero “asustase mucho al pueblo americano” en relación con la amenaza soviética<sup>86</sup>. La Guerra Fría ha terminado, pero la juerga de gastos no. De hecho, el presupuesto militar de EEUU (en dólares constantes) es cercano a la media del tiempo de paz para el periodo de la Guerra Fría de los años cincuenta, sesenta, setenta y ochenta<sup>87</sup>. Incluso el gasto del pentágono creció más o menos un tercio entre 2003 y 2004<sup>88</sup>. La historia de los conflictos en Corea e Irak parece haber creado intereses institucionales en el ejército de EEUU para sostener ese gasto en áreas determinadas — alimentando la necesidad sentida de tener una capacidad para “dos guerras”<sup>89</sup>. El actual presupuesto del Pentágono, de unos 400 000 millones de dólares, representa casi el doble que el gasto en defensa combinado<sup>90</sup> del resto de poderes militares del mundo. El Pentágono solicitó 419 000 millones para 2006.

Los tres mayores productores de armas de EEUU — Lockheed Martin, Boeing y Raytheon — reciben más de 30 000 millones de dólares al año en contratos con el Pentágono<sup>91</sup>, y hay una relación fácil y amistosa pero no siempre honesta entre la industria de defensa y muchos altos cargos del gobierno. Por ejemplo, James Roche ocupó varios altos cargos en el gigante de la defensa Northrop Gumman antes de convertirse en Secretario de la Fuerza Aérea y Paul Wolfowitz, Subsecretario de Defensa, actuó como consultor de la misma compañía. Ronald Sugar, presidente de Northrop

Gumma, dijo en 2003 que veía “un significativo crecimiento en las ventas y en las ganancias” como resultado de los aumentos en los presupuestos<sup>92</sup>.

¿Cómo se puede justificar esto en el contexto de pobreza mundial masiva y en el de unos altos y crecientes niveles de pobreza dentro de los propios Estados Unidos? En amplia medida, la respuesta ha sido a través del conflicto continuo, fuera el enemigo el comunismo, los “estados canallas”, el “fundamentalismo islámico”, las “drogas”, o más recientemente, el “terror”. La “guerra contra el terror” representa una nueva aplicación de una antigua doctrina: la doctrina de una guerra interminable. Incluso en la “paz” posterior a la Segunda Guerra Mundial, la guerra no ha sido tanto una excepción como la regla. Estados Unidos ha intervenido militarmente en Corea, Vietnam, Camboya, Libia, Panamá, Irak, Serbia, Afganistán e Irak otra vez, por no mencionar las guerras intermediadas en Angola, Mozambique y Nicaragua, o el apoyo a gobiernos ofensivos como en El Salvador, Guatemala, Colombia, Filipinas y otros lugares<sup>93</sup>. Como apunta Noam Chomsky, la guerra contra el terror no ha sido tan declarada como *re-declarada* (y por algunas de las mismas personas): la primera declaración ocurrió cuando Ronald Reagan llegó a la Presidencia y anunció una guerra contra el terrorismo apoyado por los estados en Oriente Medio y América Central.

Dick Cheney expresó un sentimiento casi tangible de alivio por la emergencia de un nuevo enemigo durante un discurso en el Consejo de Relaciones Exteriores en febrero de 2002:

Cuando el gran enemigo de América de repente desapareció, muchos se preguntaron qué nueva dirección cogería nuestra política exterior. Hablamos, como siempre, de los problemas a largo plazo y de las crisis regionales a lo largo del mundo, pero no había ninguna amenaza singular, inmediata y global sobre la que se pusiese de acuerdo una habitación llena de expertos. Todo esto cambió hace cinco meses. La amenaza es conocida y nuestro rol está ahora claro<sup>94</sup>.

La agenda antiterrorista parece haberse fusionado a la agenda de la modernización de las capacidades militares de EEUU, haciendo más difícil cuestionar el proyecto de modernización del armamento<sup>95</sup>. La propia fuerza de EEUU — sus rascacielos y sus aviones — fue utilizada en su contra el 11-S, en lo que podría ser visto como una aplicación cruel del principio de las artes marciales. Pero si bien los sistemas armamentísticos de alta tecnología no fueron el problema ese día, han sido

repetidamente aclamados como parte de la solución. Incluso antes del 11-S, Bush y Rumsfeld decían a los norteamericanos que la disuasión no funcionaba en la edad del terror y de los estados canallas, y que por lo tanto necesitaban un escudo de misiles<sup>96</sup>. Alrededor de tres cuartas partes de la financiación militar adicional desde que Bush llegó a la Presidencia no están directamente relacionados con la lucha contra el terrorismo y sí lo están con el gasto en el escudo de misiles<sup>97</sup>. El nuevo entusiasmo por las “mini-armas nucleares” también forma parte de la bonanza del nuevo armamento.

También forman parte del complejo industrial militar de Estados Unidos las grandes compañías que hacen dinero con la reconstrucción, en particular en Irak. El mayor contrato para la reconstrucción en Irak — por un valor potencial de 680 millones de dólares (o 415 millones de libras esterlinas) fue a parar al conglomerado Bechtel que tiene importantes relaciones con la administración Bush y realiza sustanciales donaciones al Partido Republicano y a sus candidatos<sup>98</sup>. Halliburton, dirigida por Cheney (el cual mantiene *stock options*) desde 1995 hasta agosto de 2000 fue premiada con el principal contrato para restablecer la industria petrolífera iraquí; el contrato fue otorgado sin un concurso competitivo y Halliburton ha estado cobrando a las autoridades de la coalición sobre las probabilidades del petróleo<sup>99</sup>. En total, hasta octubre de 2004 los contratos de Halliburton en Irak valían 9 000 millones de dólares<sup>100</sup>. En un movimiento que sugiere la evolución de un sistema rentable de destrucción y reconstrucción, la administración Bush creó en agosto de 2004 una “Oficina de Coordinación para la Reconstrucción y Estabilización” con el mandato de dibujar planos detallados de “post-conflicto” para hasta 25 países que no están, todavía, en conflicto<sup>101</sup>.

Al igual que con la “modernización” de lo militar, la prioridad de alcanzar el petróleo ha sido fusionada efectivamente con la agenda antiterrorista, haciendo difícil — como apunta Michael Kane — cuestionar el motivo del petróleo<sup>102</sup>. Con certeza el petróleo ha sido un factor en la elección de los enemigos de EEUU durante la “guerra contra el terror”, influyendo en la elección de quién no será atacado y quién sí. Decir que los ataques sobre Afganistán e Irak eran parte de una “guerra por el petróleo” sería una simplificación mayor. Sin embargo, no hay duda que el gobierno de EEUU ha estado ansioso por expandir las importaciones de petróleo y reducir su dependencia de los saudíes; tampoco hay duda que Afganistán e Irak han jugado un papel significativo en esta estrategia. Las estrechas relaciones entre la administración Bush y la industria petrolífera han sido señaladas. En mayo de 2001, el informe del Grupo de Desarrollo de la Política Nacional de Energía (a menudo llamado el “informe Cheney”) dirigido por

Cheney predecía que las importaciones petrolíferas de EEUU necesitarían crecer de 10,4 millones de barriles diarios a 16,7 millones en 2020. Estados Unidos proyectó importar el 66% de su petróleo para 2020, desde el 52% de 2001<sup>103</sup>, y el informe Cheney apeló a la Casa Blanca para hacer de la búsqueda de importaciones “una prioridad de nuestro comercio y de nuestra política exterior” y para buscar una mayor diversidad geográfica de fuentes<sup>104</sup>. Actualmente, Estados Unidos se apoya mucho en las importaciones de crudo desde Venezuela y Arabia Saudí, pero la confusión política en Venezuela ha virtualmente parado sus exportaciones petrolíferas a EEUU mientras que algunos especialistas en inversión y en petróleo han llegado a ver a Arabia Saudí como un “polvorín”<sup>105</sup> sin credibilidad política. Desde luego el importante papel de los nacionales saudíes en el 11-S hizo de la continua confianza en los saudíes algo de lo más inconfortable<sup>106</sup>.

Desde aproximadamente mediados de los noventa, el deseo de usar Afganistán como oleoducto se convirtió en una consideración importante en la política exterior de EEUU. Los altos oficiales estadounidenses han sido crecientemente conscientes de las vastas reservas de combustible fósil (petróleo y gas natural) de la cuenca del Mar Caspio. En un discurso ante empresarios del petróleo en 1998, Cheney afirmó: “No recuerdo otra época en la que hayamos tenido una región que emerja tan de repente para convertirse en tan significativa estratégicamente como el Caspio.”<sup>107</sup> ¿Pero cómo iban a ser transportadas al mercado? Encauzarlas a través de Rusia o de Azerbaiyán incrementaría mucho el control de Rusia sobre las repúblicas del centro de Asia. Canalizar petróleo y gas a través de Irán iría en contra de la política de EEUU de aislar a Irán. Pasar por China daría a China un impulso estratégico, y sería en cualquier caso un camino largo y costoso. Esto dejó un oleoducto a través de Afganistán a Pakistán e India como opción fuertemente preferida. Entre los implicados en negociar a favor de este oleoducto ante el Presidente Clinton estaban Dick Cheney, representando a nueve compañías petrolíferas, y Condolezza Rice, entonces una directora en Chevron-Texaco con especial responsabilidad para con Pakistán y Asia Central<sup>108</sup>. Tras la caída de los talibanes, hubo extensas negociaciones dirigidas a conseguir un oleoducto desde Turkmenistán hasta Pakistán vía Afganistán (un proyecto antiguo y constante de la compañía UNOCAL con sede en California), con el futuro Presidente Karzai como asesor máximo de UNOCAL, pero la inseguridad continuó obstaculizando el plan<sup>109</sup>. John Maresca, antiguo empleado de UNOCAL, se convirtió en embajador de EEUU en Afganistán. Mientras tanto, los intereses de EEUU en Uzbekistán han sido directamente

incentivados por el petróleo y puede que también por la necesidad de una base para operaciones en Afganistán<sup>110</sup>.

¿Cuál era la importancia del petróleo en el ataque a Irak? De acuerdo con Bob Woodward “antes de los ataques [del 11-S] el Pentágono llevaba trabajando meses en desarrollar una opción militar para Irak”<sup>111</sup>. Richard Clarke recordaba justo después de los ataques del 11-S:

Me di cuenta casi con un dolor físico agudo que Rumsfeld y Wolfowitz iban a intentar sacar ventaja de esta tragedia nacional para promocionar su agenda sobre Irak. Desde el inicio de la administración, de hecho bastante antes, estaban presionando a favor de una guerra con Irak. Mis amigos en el Pentágono me habían dicho que las informaciones eran que invadiríamos Irak en algún momento de 2002<sup>112</sup>.

El petróleo no era el único motivo aquí, pero era significativo. Irak exporta aproximadamente 1,5 millones de barriles al día pero los expertos dicen que para 2008 podría exportar 6 millones de barriles al día<sup>113</sup>. Incluso Cristopher Hitchens, que defendió con fuerza la guerra en Irak afirmó “La recuperación de la industria irakí del petróleo representa el fin del monopolio saudí y sabemos que muchos wolfowitzianos anhelan esto, pero no pueden decir eso en público por prudencia”<sup>114</sup>. La administración Bush ha dicho que busca revertir la nacionalización histórica del petróleo iraquí antes de haber terminado con la “reconstrucción”<sup>115</sup>.

Si el petróleo ha ayudado a hacer más vulnerables a algunos países, también ha ayudado a proteger a otros. Como hemos indicado, Arabia Saudí era el origen de 15 de los 19 asaltantes del 11 de Septiembre de 2001, y sin embargo no hubo represalias contra los saudíes. Esto refleja el estatus de Arabia Saudí como aliado clave de EEUU y la fuerte dependencia de EEUU del petróleo saudí. El papel saudí en el 11-S pudo haber traído a casa la urgencia de encontrar bases estadounidenses alternativas en Irak<sup>116</sup>.

Una parte frecuentemente olvidada de la industria de la guerra, es la máquina mediática a favor de la guerra. Esta no sólo ha promocionado la guerra sino que también se ha aprovechado de esa promoción. Rupert Murdoch explotó y alimentó la fiebre de guerra contra Irak con posiciones editoriales a favor de la guerra. Sus 140 periódicos sensacionalistas alrededor del mundo estaban vendiendo 40 millones de copias a la semana<sup>117</sup>. La hiper-patriótica cadena de noticias Fox de Murdoch mostraba a

bombarderos dirigiéndose a Irak acompañados por el himno nacional de EEUU. Con muchos menos corresponsales en Oriente Medio que sus competidores<sup>118</sup>, la Fox aún ganó la guerra de audiencias en Estados Unidos. MSNBC, tercera tras la Fox y CNN, tuvo un aumento de los espectadores durante la guerra de Irak del 350%<sup>119</sup>, lo que por supuesto significa más ingresos por publicidad. Un estudio de *Los Angeles Times* de abril de 2003 encontró que el 70% de los norteamericanos se informaban mayormente a través de los canales de noticias por cable como la Fox, CVV y MSNBC, mientras que sólo el 18% confiaban en las tradicionales noticias de la noche<sup>120</sup>. Los negocios de relaciones públicas también se beneficiaron. Por ejemplo, el Grupo Rendon se llevó 397 000\$ por manejar los aspectos de relaciones públicas de los combates de EEUU en Afganistán<sup>121</sup>.

Los beneficios económicos de la “guerra contra el terror” se extienden más allá de Estados Unidos. Por ejemplo, aquellos que en Rusia controlan el presupuesto para la guerra se han beneficiado de un conflicto checheno, que ahora ha sido incorporado al entramado de la “guerra contra el terror”. En 2001, el consejo de contabilidad del gobierno ruso encontró que faltaban casi 45 millones de dólares del presupuesto. La mayor parte eran los salarios de los soldados<sup>122</sup>. Ya hemos mencionado las ventajas de vender armas a los rebeldes chechenos. En Colombia, los paramilitares y sus ricos financiadores se han aprovechado de una guerra civil — de nuevo, ahora oficialmente parte de la “guerra contra el terror” — en la cual los rebeldes de las FARC y del ELN (Ejército de Liberación Nacional) han sido declarados enemigos, pero en la cual la mayoría de los ataques (rebeldes y paramilitares) han sido contra civiles. Los beneficios económicos han llegado a extenderse en los países pobres incluso a la gente ordinaria. Un mecanismo que va en paralelo con las pequeñas rivalidades que alimentan la violencia en las guerras civiles y en muchas cazas de brujas: al menos dos prisioneros de la Bahía de Guantánamo creen que fueron detenidos por los norteamericanos después de haber sido falsamente acusados por rivales que buscaban quedarse con sus propiedades en la ciudad afgana de Khost, cerca de la frontera con Pakistán<sup>123</sup>. Teniendo en cuenta que las tropas norteamericanas estaban ansiosas por mostrar que habían capturado a personal enemigo, la potencialidad de semejante mala identificación es considerable.

#### *Funciones políticas de las guerras civiles*

Además de sus funciones económicas, las guerras civiles tienen también funciones políticas que van mucho más allá del objetivo de ganar (e incluso trabajan en su contra). Las funciones políticas de la violencia — incluso la violencia militar contraproducente — han incluido la recompensa de unir un país en torno a un enemigo común y claramente

identificado. Una segunda función ha sido a menudo la legitimación de intervención de lo militar en la política. Una tercera (y frecuentemente relacionada) función en los conflictos civiles ha sido la defensa contra la amenaza de la democracia, por ejemplo mediante la creación o el mantenimiento de un “estado de emergencia”. En este caso, parte del objetivo ha sido a menudo facilitar y legitimar bajo la cobertura de la guerra, la intimidación de un grupo más amplio de no rebeldes: el mantenimiento de un conflicto puede ser útil en la supresión de la libertad de expresión, de los sindicatos y de las fuerzas democráticas<sup>124</sup>.

En la guerra de once años en Sierra Leona, algunos políticos y oficiales militares parecen haber animado e incluso ayudado a los rebeldes en la creencia de que un “estado de emergencia” era útil para protegerse de la democracia. En Ruanda, una pequeña élite entre los hutus organizó un genocidio cuando se vio ante la amenaza de la democracia que emergía desde el acuerdo de paz de Arusha en 1993<sup>125</sup>. Sobre Colombia, Naomi Klein observa:

La guerra gubernamental contra las guerrillas izquierdistas ha sido usada como protección para asesinar a cualquier con relaciones izquierdistas, ya sean activistas sindicales o ya sean campesinos indígenas. Pero las cosas han empeorado desde que el Presidente Álvaro Uribe llegó al poder en agosto de 2002 bajo la plataforma de la WoT [War on Terror, Guerra Contra el Terror]<sup>126</sup>.

Consideremos también el caso de Guatemala. Un analista de la contrainsurgencia financiada por EEUU en Guatemala en los años ochenta comentó:

La mayoría de los observadores coinciden en que el propósito de la campaña del ejército contrainsurgente guatemalteco era tanto enseñar a la población indígena una lección psicológica como aniquilar un movimiento guerrillero que en su clímax probablemente no tenía más de 3 500 hombres entrenados y armados. En esencia, el propósito de la campaña era generar una actitud de terror y miedo — lo que podríamos denominar como “cultura del miedo” — entre la población indígena para asegurar que nunca más volvería a apoyar o aliarse con un movimiento de guerrilla marxista<sup>127</sup>.

El movimiento rebelde guatemalteco obtuvo nuevos reclutas como resultado de esta táctica. Pero las fuerzas democráticas fueron suprimidas, el sistema de guerra se mantuvo y Estados Unidos continuó complaciéndose de su propia imagen como el



defensor de la libertad ante los (tenaces) rebeldes comunistas. En Guatemala, la violencia contra ciertos grupos “delincuentes” es una rutina incluso hoy, y la acción policial ha sido frecuentemente arbitraria, fracasando en apuntar al enemigo expreso, pero teniendo éxito en la intimidación de un grupo mucho más amplio. A éste respecto, el sistema actual se parece al precedente de la contrainsurgencia<sup>128</sup>, de hecho hay una lógica del fracaso de las operaciones contraterroristas que hasta cierto punto trasciende las distinciones convencionales entre crimen y guerra civil (y entre guerra civil y “guerra contra el terror” global). Sergio Morales, que ha llevado a cabo un detallado estudio del crimen y de los jóvenes en Guatemala, me dijo en 2002:

La lógica de la estrategia hacia la juventud — durante el conflicto, era dejar a los jóvenes en las drogas, así no participaban en política. Los militares los introdujeron a propósito. Y hacían participar a los jóvenes en reuniones religiosas. Ahora, al menos 20 jóvenes mueren a la semana en la ciudad. La policía dice que son delincuentes pero nosotros tenemos dudas porque cuando cogen a los chicos, cuando vemos a la policía cogiendo a *maras* [*marabuntas* o bandas], matan a estos jóvenes. Ellos [los jóvenes] usan esas pistolas hechas a mano u otras armas ligeras y son matados con calibres grandes — no los que usan las bandas. Las autoridades policiales usan AK-47s. Y la manera de matar — de cuatro a seis personas en una cafetería o en una tienda, y matan a todo el mundo. La policía no hace buenas investigaciones. Siguen diciendo que son delincuentes y no es importante. El objetivo final es mantener a los jóvenes con miedo y que no participen. Es impresionante cuantas de las víctimas son chicas — a lo mejor el 20 o 25% son mujeres —, mujeres jóvenes, a menudo muy jóvenes como de 13 años. La gente es asesinada de manera horrible con elementos de tortura — una manifestación del [anterior] proyecto de contrainsurgencia. Hay un fuerte discurso en contra de los jóvenes, un discurso abierto en contra de los jóvenes, especialmente contra aquellos que visten de manera extraña y llevan tatuajes...<sup>129</sup> Hay una construcción ideológica en la cual *mara* es igual a delincuente. El gobierno siempre habla de seguridad y necesitan crear la impresión de que han pasado a la acción. Si no hay suficientes de ellos — criminales, bandas — puedes crear algunos. Así parecerá que los estás contrarrestando.

Esta declaración repite asombrosamente aspectos importantes de la “guerra contra el terror” global. Primero, el intento de desviar el radicalismo político hacia la

religión tiene resonancias en Estados Unidos al igual que en varios países musulmanes<sup>130</sup>. Segundo, la adecuada búsqueda de pruebas ha sido puesta de lado en la “guerra contra el terror” (como veremos en particular en el capítulo 6). De hecho, matar sin un procedimiento legal adecuado o una investigación correcta se ha convertido en la doctrina oficial de EEUU: “Siguen diciendo que son delincuentes y no es importante”. Tercero, el contraterrorismo chapucero y violento demuestra que sus actores están actuando, y extrañamente las felicitaciones aumentan con los fracasos: “Si no hay suficientes de ellos — criminales, bandas — puedes crear algunos”. Cuarto, y probablemente lo más importante en términos de las funciones de la violencia, la naturaleza indiscriminada de la violencia es en cierto sentido funcional: maximiza el miedo y es vista como una fuerza disuasoria de la participación política<sup>131</sup>.

En términos de guerras domésticas o regionales, los gobernantes abusivos como Slobodan Milosevic y Saddam Hussein entendieron hace tiempo las ventajas económicas y políticas del conflicto perpetuo, incluyendo la necesidad percibida de un líder fuerte (es decir, la necesidad de ellos). Si bien en Occidente a menudo se le veía como un dictador, Milosevic no fracasaba en las elecciones (a pesar de que estas estuviesen comprometidas por el control mediático estatal y la intimidación)<sup>132</sup>. Cuando estuve en Belgrado en 1999, muchos con los que hablé defendían que Milosevic y sus amiguetes se habían expuesto de hecho a las sanciones internacionales y que esas sanciones le habían ayudado tanto política como económicamente. Primero, reforzaron el sentimiento de sitio sobre Serbia, un sentimiento de que “el mundo estaba en contra de ellos”. En esas circunstancias, Milosevic podía presentarse con éxito como un líder fuerte que defendería vigorosamente los intereses de los serbios. Tal y como comentó un oficial de la ONU con una larga antigüedad en ayuda humanitaria en la región, “La estrategia de Milosevic es crear conflicto y ofrecer solución — protección”<sup>133</sup>. Segundo, las sanciones hicieron crecer significativamente las diferencias de precios entre Serbia y los países aledaños. Mientras que esto dañó a la mayoría de los serbios, creó oportunidades muy provechosas para la camarilla alrededor de Milosevic que eran capaces de sortear las sanciones y de beneficiarse de esas elevadas diferencias de precios. En este sentido, el sistema político y económico de Milosevic en Serbia estaba probablemente basado en dos tipos de guerra étnica: primero, una guerra periódica con una variedad de “grupos étnicos” y segundo, una guerra “más amplia” — el alejamiento entre Serbia y buena parte de la comunidad internacional, mayormente como resultado de las guerras locales de Milosevic. Muchos creen que Milosevic perdió en gran medida porque se quedó sin guerras plausibles.

El checheno es otro conflicto en el cual la violencia ha servido tanto a funciones políticas y como económicas. Cuando Vladimir Putin (entonces actuando como Presidente en Funciones tras la retirada de Yeltsin) condujo desde 1999 la segunda despiadada guerra en Chechenia, impulsó su popularidad y le ayudó a ganar las elecciones presidenciales rusas de marzo de 2000. Esta guerra fue descrita como la “guerra contra el terror” de Rusia después de que los terroristas chechenos fueran acusados sin pruebas de haber matado a más de 300 personas en una serie atentados en bloques de apartamentos en Rusia. En septiembre de 2004, Putin citó la amenaza del terrorismo — y a Beslan en particular — cuando propuso nombrar él mismo a los oficiales locales y más en general centralizar el poder en el Kremlin<sup>134</sup>.

#### *Funciones políticas de la “guerra contra el terror”*

En el periodo anterior al 11-S, Bush parecía estar menos preocupado por Al-Qaeda que por Al Gore. Bush obtuvo menos votos que su rival demócrata en las elecciones de 2000, y en el momento de los ataques sobre Nueva York y Washington, la posición de Bush en las encuestas de opinión estaba en su punto más bajo, sólo el 50% de los encuestados le daban una valoración positiva. En los dos días tras los ataques, las estadísticas se dispararon hasta el 82%. Hacia el 13-14 de marzo de 2003, las estadísticas habían regresado hasta el 53%, pero cuando Bush declaró la guerra con Irak el 18 de marzo, su valoración se disparó hasta el 68%<sup>135</sup>. Sidney Blumenthal comentó en febrero de 2005, “Cuanto más domina el terrorismo los medios de comunicación, más alta es su valoración; y cuando declina el terrorismo, empieza a hundirse”<sup>136</sup>.

Seguramente parece que Bush vio las encuestas. Cuando la valoración de Bush creció desde el 55% hasta el 84-90% durante el mes posterior al 11-S, su asesor estratégico Karl Rove (aclamado por muchos como el arquitecto de las victorias de Bush en 2000 y 2004) llevó la información de las encuestas a Bush y le explicó que la historia sugería que tenían entre 30 y 40 semanas antes de que las encuestas retornasen a la normalidad. Woodward recuerda que Bush le dijo a Rove: “No me hagas perder el tiempo con esto” pretendiendo no mostrar interés pero mirando los datos... El presidente controlaba cuidadosamente su prestigio político.”<sup>137</sup> El director de Fox News, Roger Ailes, le dijo a Rove que el apoyo se dispararía si el público no veía a Bush actuar con dureza y el mensaje fue debidamente transmitido al presidente<sup>138</sup>.

Después de una campaña en 2004 cuya cuestión central era la “guerra contra el terror”, Bush ganó de una manera significativamente más confortable que en 2000. El mensaje primordial de la convención republicana precedente era que América estaba en guerra y que no podía confiar en los demócratas para ser decididos en la lucha durante esta guerra. Parece que la táctica ha funcionado razonablemente bien.

Además de impulsar la popularidad, la “guerra contra el terror” ha facilitado la intimidación de los oponentes domésticos y también un cierto grado de supresión de la disensión (algo de lo que nos ocuparemos más detalladamente en el Capítulo 9). La naturaleza arbitraria e impredecible de la mayor parte del contraterrorismo parece haber sido activamente útil aquí y la tortura también ha tenido su papel. Naomi Klein transmitió bien el clima de miedo al describir como los líderes comunitarios guardaban silencio en un evento para honrar a Maher Arar, un canadiense nacido en Siria que había sido llevado desde Nueva York a Siria y retenido durante 10 meses mientras le golpeaban periódicamente. Klein comenta:

Algunos oradores eran incluso incapaces de mencionar al invitado de honor por su nombre, como si algo se les pudiese pegar. Y a lo mejor estaban en lo cierto: la débil “evidencia” — más tarde desacreditada — que llevó a Arar a una celda infestada de ratas, de que era culpable por asociación. Y si eso le podía pasar a Arar, un exitoso ingeniero de software y padre de familia: ¿Quién está a salvo?<sup>139</sup>

Al inicio de 2004, Kenneth Roth, Director Ejecutivo de *Human Rights Watch*, al comentar la nueva falta de respeto hacia la ley observó, “La administración Bush ha usado la retórica de la guerra precisamente para otorgarse a sí misma los poderes extraordinarios de los que disfruta un gobierno en tiempos de guerra para detener o matar sospechosos sin juicio alguno.”<sup>140</sup> Los padres fundadores de América hicieron explícita su preocupación sobre que la guerra aumentaría el poder presidencial y sobre que el ejecutivo era el más propenso a la guerra — una razón clave para haber conferido el poder de guerra al legislativo, el cual se mostró obediente tras el 11-S. Los padres fundadores habían entendido que el miedo público, en palabras de Al Gore, “puede disparar la tentación de aquellos que se gobiernan a sí mismos a entregar ese poder a alguien que promete fuerza y ofrece protección, seguridad y liberación del miedo”<sup>141</sup>.

Seguramente la legislación del contraterrorismo también ha exhibido una tendencia a filtrarse en otras esferas, y no sólo en Estados Unidos. En 2003, se usaron

contra manifestantes sin armas en Londres poderes especiales bajo la cobertura de la *Terrorism Act* de 2000 de Reino Unido<sup>142</sup>. Sólo unos días después de que el Ministro del Interior David Blunkett propusiese en febrero de 2004, reducir el estándar de las pruebas en los casos de terrorismo, Blair propuso el mismo cambio para el tráfico de drogas y otros crímenes organizados<sup>143</sup>. En septiembre de 2005, un miembro del partido de 82 años, Walter Wofgang, fue maltratado y expulsado de la conferencia del Partido Laborista tras interrumpir con protestas al Ministro de Exteriores Jack Straw cuando éste defendía el papel británico en Irak; se impidió al hombre mayor volver a entrar en la sala mediante poderes anti-terroristas<sup>144</sup>. El Presidente de España José María Aznar prohibió el partido político vasco Batasuna, aunque no se haya establecido ninguna relación con actos terroristas; también prohibió a grupos de derechos humanos vascos y el periódico en lengua vasca<sup>145</sup>.

Una parte importante de la función política de la “guerra contra el terror” ha sido la manera en que legitima la intimidación política dentro de un rango de aliados que va más allá del eje Bush/Blair/Aznar. En efecto, la “guerra contra el terror” ha dado licencia para la represión interna en países que apoyan esta guerra. Esto fue discutido en el Capítulo 2 en relación con el odio generado por la “guerra contra el terror”. Como en varias guerras civiles, la demonización de una parte ha creado espacio para los abusos (ocultos) de otros. Como observa Michael Mann, etiquetar a oponentes como “Al-Qaeda”, “permite a los gobiernos represivos hacer lo que quieran con una crítica internacional limitada”<sup>146</sup>.

La guerra contra el terrorismo ha dado oportunidades a Israel para presentar sus acciones como parte del combate mundial conjunto contra el terrorismo, y Rumsfeld y Cheney han argumentado que la consistencia en la lucha contra el terrorismo requiere el apoyo a Sharon<sup>147</sup>. Brad Adams, Director de *Human Rights Watch* para Asia, dijo: “La campaña mundial contra el terrorismo le ha dado a Beijing la excusa perfecta para tomar medidas más duras que nunca en Xinjiang [noroeste de China] donde viven alrededor de 8 millones de uigures, un grupo turco-hablante<sup>148</sup>. En India, la legislación anti-terrorista ha facilitado los abusos contra las minorías étnicas y contra los oponentes políticos<sup>149</sup>. Incluso los abusos en la antigua Yugoslavia han sido justificados retrospectivamente como “anti-terrorismo”. Seguramente la “guerra contra el terror” ha sido una amenaza importante para el régimen de Musharraf en Pakistán, notablemente por la oposición al ataque liderado por EEUU sobre el vecino Afganistán. Pero en compensación, Pakistán recibió 600 millones de dólares en efectivo, ayuda en la renegociación de su deuda, el

levantamiento de sanciones precedentes de EEUU ligadas a pruebas de armas nucleares, la ausencia de vigilancia de sus programas nucleares y el blindaje del científico nuclear granuja Abdul Qadeer Khan contra los investigadores de EEUU<sup>150</sup>. El autócrata Musharraf ha sido capaz de presentarse como un pilar de la libertad.

En Filipinas, etiquetar a los oponentes como “Al-Qaeda” ha alimentado la represión<sup>151</sup>. Esta ha incluido la intimidación de los sindicatos, los objetivos aparentes de la denuncia de la Presidenta Gloria Arroyo de “aquellos que aterrorizan a las fábricas que proveen empleos”<sup>152</sup>.

En Colombia, la guerra contra las drogas permitía a la brutal contrainsurgencia deslegitimar a sus enemigos como “narco-guerrillas” y muchos observadores colombianos creen que la “guerra contra el terror” global ha alimentado los abusos de allí. En junio de 2002, el grupo rebelde de las FARC fue añadido a la lista de organizaciones terroristas extranjeras de EEUU, y fue puesto en la diana como parte del Plan Colombia y de la “guerra contra el terror”. El 11-S animó a EEUU a alojar las restricciones en el uso de fondos para enfrentarse a las guerrillas (en contraposición con las operaciones de control de drogas), y en general EEUU animó al gobierno colombiano a endurecer su postura en relación con las FARC y con los rebeldes del ELN<sup>153</sup>. De manera importante, ha habido un incremento del espacio para las maniobras de los paramilitares, los cuales han llevado a cabo numerosos y severos abusos de derechos humanos, a menudo manteniendo relaciones estrechas con las unidades militares colombianas<sup>154</sup>.

La crítica occidental de la brutalidad rusa en Chechenia ha sido notoriamente silenciada<sup>155</sup>. Los combatientes árabes han estado involucrados desde 1998, pero como observó Michael Mann en 2003, “Rusia exagera las relaciones entre los rebeldes chechenos y Al-Qaeda para que los americanos aprueben el terrorismo de estado”<sup>156</sup>. Hemos visto cómo los terroristas — como los rebeldes en las guerras civiles — pueden tener un interés en exagerar la prevalencia y la coherencia de la red insurgente/terrorista; estas exageraciones pueden también ser vendidas por la coalición que realiza el “contraterrorismo”, una coalición que puede encontrar útil esta amenaza de importantes sentidos. En febrero de 2002, Estados Unidos acordó poner en la lista negra a tres grupos rebeldes chechenos, una demanda permanente de los rusos<sup>157</sup>.

Uzbekistán, que proveyó una base de operaciones en Afganistán y que ha recibido grandes cantidades de ayuda de EEUU es otro dudoso compañero de cama en la “guerra contra el terror”. En mayo de 2003, había aproximadamente 6 500 prisioneros políticos. Estados Unidos apenas protestó<sup>158</sup>. En mayo de 2005, el gobierno uzbeko mató a 500 manifestantes<sup>159</sup>. La supresión del Movimiento Islámico de Uzbekistán — un débil movimiento considerado como mutilado por las operaciones de la coalición en Afganistán — fue usada para justificar la represión de los islamistas en general. Se implementaron algunas reformas — por ejemplo, registrar a un grupo de derechos humanos y un nuevo periódico — pero el representante local de *Human Rights Watch* dijo que eran básicamente una fachada para conseguir financiación militar a través de las leyes éticas del Congreso de EEUU<sup>160</sup>. El servicio de seguridad uzbeko se ha empelado con dureza contra Hizb-ut-Tahrir (que significa el “partido de la liberación”), un grupo islamista (*a posteriori*, prohibido en el Reino Unido por Tony Blair). Otro grupo señalado ha sido el grupo musulmán Akramiya, cuya ideología parece estar más basada en la economía que en el dogma religioso<sup>161</sup>. El valle uzbeko de Ferghana ha sido la base de otro grupo islamista, el Movimiento Islámico de Uzbekistán (MIU), el cual según EEUU y Reino Unido tiene relaciones con Al-Qaeda. De manera significativa, como en Argelia y en Irak, un voto democrático podría conllevar un gobierno islamista desfavorable para EEUU<sup>162</sup>.

Algunas de las funciones de la “guerra contra el terror” son sutiles, pero no menos perjudiciales por ello. A pesar de no participar en la “guerra contra el terror”, algunos países involucrados en la desestabilización de la República Democrática del Congo — notablemente Ruanda y Uganda — se han beneficiado de haber sido etiquetados (especialmente por el gobierno del Reino Unido) entre los “buenos chicos” de África. El principal aliado y patrocinador de Ruanda ha sido Reino Unido, que ha dado una ayuda financiera considerable y que por mucho tiempo no ha dicho nada o casi sobre sus abusos. Uganda y Ruanda, ya favorecidas por EEUU y por Reino Unido, eran parte de la destartalada “coalición de los dispuestos” reclutada para apoyar la guerra de Irak en 2003<sup>163</sup>. Tal vez estemos viendo la aproximación peligrosa de dos ideas: una es la guerra contra el terrorismo que (reinventando un discurso de la Guerra Fría) implica decidir quién está con nosotros y quién está en contra de nosotros. Otra es lo que parece ser una moda creciente de concentrar la ayuda en países que se estima que tienen un buen gobierno (al menos dentro de sus propias fronteras).

Cualquier guerra conlleva la necesidad de ganar aliados, lo que implica que los abusos de esos aliados sean tolerados. Por ejemplo, la guerra contra el comunismo dio

una valiosa carta blanca al gobierno de Sudán en llevar a cabo una guerra despiadada en el sur de Sudán y en manufacturar el hambre allí. Después de una creciente hostilidad durante los noventa, ha habido un acercamiento parcial entre Washington y Jartum, con una creciente cooperación en inteligencia para la “guerra contra el terror” (y con Washington mostrando un interés renovado por el petróleo sudanés). Los efectos han sido ambiguos: de una parte la disensión parcial ha llevado al gobierno sudanés a acceder a una paz en el sur; de otra parte, el acercamiento parece haber llevado a una postura internacional débil en relación con los abusos patrocinados por el gobierno en Darfur, en el oeste de Sudán. Por encima de esto, en mayo de 2005 la Secretaria General de Amnistía Internacional, Irene Khan, dijo que Estados Unidos ha sido incapaz de conseguir apoyo en África para una intervención militar (por ejemplo, en Sudán) al menos en parte por han gastado su “divisa moral”<sup>164</sup> en Irak. Decirle al gobierno sudanés que respetase los derechos humanos no era tan fácil tras Abu Ghraib.

### **Consideraciones finales**

A pesar de que nos han dicho a menudo que el 11 de Septiembre de 2001 fue “el día que cambió el mundo”, la mayoría de nosotros sabe que el terror extremo no se inventó ese día. Hay muchas lecciones que aprender de los intentos de combatir el terror de una serie de guerras civiles, y el contraterrorismo puede sacar importantes lecciones de la contra-insurgencia. Una lección crucial ha sido que la proliferación de armas, y que el odio bien asentado en la exclusión política y económica, han alimentado los conflictos que no pueden ser entendidos como pelea entre dos equipos y menos aún entre el bien y el mal. Una segunda lección es que los patrones de violencia y de terror son profundamente configurados por la naturaleza de la respuesta a ellos: la contra-insurgencia ha atraído demasiadas veces a nuevos reclutas hacia lo que si no sería una rebelión débil. De manera más importante, los rebeldes — como los terroristas — no pueden ser tratados sensatamente como un grupo finito y distinto que puede ser físicamente eliminado mediante la violencia. Centrarse exclusivamente en algunos grupos demonizados — a pesar de lo despiadados y violentos que sean — crea espacios para abusos por parte de diversos actores que claman oponerse a esos grupos.

En Sierra Leona, la violencia contra los civiles por parte de soldados del gobierno obstaculizó los esfuerzos por ganar los corazones y las mentes en la guerra contra el Frente Unido Revolucionario (FUR). La conceptualización de la guerra en Sierra Leona como una pelea entre dos equipos (uno bueno y otro malo) fue profundamente perjudicial. La identificación del FUR como la fuente del mal — una posición común no



solo en el gobierno de Sierra Leona sino también entre los donantes internacionales — de hecho creó espacio para el terror: primero, sirvió para distraer la atención de los agravios subyacentes que habían alimentado el terror del país; y segundo, distrajo la atención de los abusos de variadas fuerzas contra-insurgentes. Problemas similares rodean la atribución del terror al “mal” o a una “ideología maligna”.

Al final, sea en los conflictos descuidados de África, de América Central, o sea en los ataques de alto nivel del 11-S, la seguridad duradera solo puede provenir de desactivar, más que profundizar, el odio subyacente. A largo plazo, esto implica el desarrollo y el fomento de la democracia por medios pacíficos. En el corto plazo, implica no empeorar las cosas a través de la violencia y el contraterrorismo indiscriminado. Un principio médico básico debe ser aplicado con urgencia al contraterrorismo: “Primero, no dañar”.

Mientras que la idea de “guerra contra el terror” legitima la violencia con la etiqueta de guerra, el estatus de “prisioneros de guerra” ha sido denegado al “otro lado”. Así, estamos invitados a creer que simultáneamente es una guerra y no lo es. Esto refleja la esquizofrenia del discurso oficial en muchas guerras civiles donde el estado deslegitima la violencia rebelde tratándola de “criminal”<sup>165</sup> mientras legitima la suya propia calificándola de “guerra” (y habitualmente favoreciendo una respuesta militar antes que una respuesta policial). Al mismo tiempo, los terroristas han cogido la idea de que de hecho es una guerra y la han usado, por ejemplo, para legitimar los ataques contra los contratistas civiles en Irak y contra otros civiles alrededor del mundo.

La llamada “guerra contra el terror” se ha convertido rápidamente en un sistema pernicioso. Los regímenes de Saddam Hussein y Slobodan Milosevic nos han familiarizado con la importancia de asegurar la complicidad en la violencia. Ambos hombres cimentaron su poder alentando a sus colaboradores a tener su propia corrupción insignificante u otros crímenes. En otras palabras, la lealtad y la complicidad estaban cimentadas en el crimen. La participación de los líderes locales en la “guerra contra el terror” a lo mejor ayuda a silenciar cualquier crítica que puedan tener sobre las iniciativas de EEUU en esta guerra o cualquier reserva que tengan sobre el imperialismo de EEUU. Mientras tanto, los oficiales de EEUU han sido a veces reacios a criticar las detenciones abusivas en países alrededor del mundo al verse ellos mismos en terreno resbaladizo en relación con las detenciones en las instalaciones de EEUU<sup>166</sup>.

Una pregunta que surge de los capítulos 2 y 3 es ésta: ¿si la “guerra contra el terror” (y sus tácticas predeciblemente contraproducentes) tiene no obstante funciones importantes, la naturaleza contraproducente de esas tácticas no socava la legitimidad de sus creadores? En otras palabras: ¿el fracaso constante no es un parte de un problema?<sup>167</sup>

La respuesta parece ser: no necesariamente. Las recompensas pueden no depender de la correcta identificación de la amenaza; y que *parezca* que se derrota a un enemigo común puede ser más importante que derrotarle *de hecho*. Al igual que con la ayuda humanitaria (donde el fracaso en proveer ayuda ha sido elogiado por no crear “dependencia de la ayuda” o incluso como para promover la migración y la modernización)<sup>168</sup>, el “fracaso” en la “guerra contra el terror” ha sido a menudo reacomodado mediante una redefinición de los objetivos (mediante su definición bastante vaga al principio). Mientras que esto daña la credibilidad internacional de EEUU en particular<sup>169</sup>, puede reforzar una imagen desmenuzada de éxito, particularmente dentro de EEUU. Cuando Bin Laden se mostró tan escurridizo, Bush dijo que su estrategia era mantener a Bin Laden en movimiento, para que no pudiese “conspirar ni planear”<sup>170</sup>. En octubre de 2001, el director de la CIA George Tenet indicó que los objetivos en Afganistán eran, primero, la caída de los talibanes, y segundo, respecto a Osama Bin Laden “matarle, capturarlo o hacerle huir”<sup>171</sup>. En general, el centro del discurso del gobierno de EEUU sobre Bin Laden tendió a disminuir, el derrocamiento de los talibanes aumentó, y después fue el derrocamiento de Saddam. Por su parte, Tony Blair hizo hincapié que una razón de atacar Afganistán era controlar el comercio de drogas. Pero la producción de opio ha explotado desde que los talibanes fueron derrocados<sup>172</sup> y los señores de la guerra afganos (a menudo respaldados por Occidente) se financian por el boom de la droga<sup>173</sup>. De hecho, los talibanes habían logrado cortar dramáticamente la producción de opio, en parte para alentar la producción de comida durante una sequía. Como era de esperar, el explícito objetivo de Occidente de controlar el comercio de drogas ha desaparecido. También se apuntó a la opresión talibán de las mujeres como justificación de la intervención militar, pero la violencia sexual se mantenido igual de extendida y no oímos ahora mucho al respecto<sup>174</sup>. Cuando no se encontraron las armas de destrucción masiva en Irak, el objetivo de la intervención fue a menudo redefinido como la liberación del pueblo irakí. Rumsfeld marcó pronto la pauta del cambio de objetivos: justo después de los ataques del 11-S, le preguntaron qué constituiría la victoria en la guerra contra el terrorismo y contestó que la victoria sería convencer al pueblo americano que la guerra no se terminaría ni “en un mes, ni en una

año, incluso ni en cinco años”<sup>175</sup>. En otras palabras, ganar no era ganar; y si ganar la guerra contra el terrorismo no era deseable (teniendo en cuenta en particular los efectos contraproducentes del contraterrorismo), entonces la propia definición de ganar podía ser netamente cambiada.

La redefinición de los civiles como enemigos es parte de lo que hace contraproducente al contraterrorismo chapucero. Sin embargo, también puede ayudar a presentar una “imagen” de éxito. Un soldado británico destinado en Afganistán dijo, “si llevas un arma, tal y como la mitad de los hombres afganos hace, y la apuntas hacia un miembro de la coalición, inevitablemente morirás rápido y una vez que te han disparado, serás por definición talibán o de Al-Qaeda”<sup>176</sup>. Hay evidencias de que los oficiales de EEUU en Irak han sido recompensados por entrar en combate antes que por mantenerse y ganarse los corazones y las mentes. El sargento de personal del ejército de los Estados Unidos, Camilo Mejía, que dirigió a su escuadrón en muchas misiones peligrosas dijo, “Tienes una pandilla de oficiales que llevan en el ejército de 20 a 25 años y que no tienen experiencia en combate. Buscaban combates para ponerlas en su currículum. Ningún comandante dijo nunca, “hago esto para conseguir medallas” pero era bastante obvio”. El oficial al mando de Mejía no está de acuerdo con esos cargos pero el Pentágono ha admitido que la moral ha estado peligrosamente baja en Irak, con tres cuartas partes de las tropas creyendo que sus oficiales superiores se preocupaban poco de su bienestar<sup>177</sup>.

De nuevo, algunas de estas dinámicas son familiares en otras guerras. En Sierra Leona, cuando los soldados querían demostrar que hacían bien su trabajo, alguna vez “contaban” los civiles como rebeldes. Y esto incluía matar a niños pequeños<sup>178</sup>. En Vietnam, Michael Bernhardt, un soldado de EEUU que intentó oponerse a las atrocidades, incluida la masacre de My Lai, dijo que en cada encuentro con un vietnamita se podía decidir si:

la persona es una amenaza para tu seguridad y la de tu unidad o no lo es. La persona es una amenaza y decides matarla y esa es una acción correcta... O la persona no es una amenaza y matas a esa persona. El problema es que el resultado parece la misma acción correcta. No parece que haya ninguna diferencia y no hay una raya diferente. Y necesitas esa raya. El soldado necesita una raya, el oficial al mando necesita una raya, el oficial del batallón y los comandantes de división necesitan una raya. ¿Qué va a pasar si no?<sup>179</sup>

A veces parece que todo el mundo quiere un trozo de la “guerra contra el terror”. Hasta los productores de DVDs se quejaron muy enfurecidos contra la piratería callejera — pobremente demostrada con pruebas — por estar financiando a los terroristas<sup>180</sup>. En el Reino Unido, el gobierno de Tony Blair trató de “casar” su desordenada agenda doméstica con la “guerra con el terror”: como observó el columnista del *Times*, Simon Jenkins, “La seguridad está siendo usada para relacionar el mundo de Al-Qaeda, los atentados y las decapitaciones con un borracho inofensivo bajando la calle del vecindario”<sup>181</sup>. Una de las tareas urgentes hoy día es estar vigilantes sobre qué tipo de agendas diversas se están enganchando al carro del “contraterrorismo”. Muchas de ellas son mucho más peligrosas que la campaña contra la piratería o contra el comportamiento alcohólico, y muchas están alimentando activamente el terror en sí.

\* Versión original: tercer capítulo de *Endless wars? Hidden functions of the war on terror* Ed. Pluto Press, Londres, 2006. David KEEN trabaja en la London School of Economics como lector en emergencias complejas, donde desarrolla sus investigaciones dentro del Development Studies Institute (DESTIN) y del Center for Study of Human Rights. Algunas de sus áreas de interés son: el conflicto en Sierra Leona, guerras civiles contemporáneas o funciones políticas y económicas de los desastres. d.keen@lse.ac.uk

Traducción de **Andrés MENDIÓROZ PEÑA**.

## NOTAS

---

<sup>1</sup> Mientras que Paul COLLIER ha enfatizado las agendas económicas de los rebeldes, la cobertura de la guerra puede también ser importante para los gobiernos y sus partidarios.

<sup>2</sup> FOUCAULT, *Power/Knowledge*, ps. 135-36.

<sup>3</sup> Por ejemplo, KEEN en *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*; KEEN, *Conflict and Collusion in Sierra Leone*.

<sup>4</sup> Comparado con Tim ALLEN, quien ve la guerra como algo que confiere estatus y a veces legitimidad, en el la violencia (ALLEN, Tim “Perceiving contemporary wars” en *The Media of Conflict: War reporting and representations of ethnic violence*, St. Martin’s Press, Nueva York, 1999).

<sup>5</sup> BURKE en *Al-Qaeda*; Jason BURKE “Who did it—and what was their motive?” en *Observer*, 10 de julio de 2005.

<sup>6</sup> Véase por ejemplo CASTELLS en *End of Millenium*.

---

<sup>7</sup> Global Witness “For a few dollars more: how al Qaeda moved into diamond trade”, Londres, abril de 2003, disponible en [www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org).

<sup>8</sup> KEEN en *Conflict and Collusion in Sierra Leone*; MAMDANI, Mahmood, en *Citizen and Subject*; BERMAN, Bruce en “Ethnicity, patronage and the African State” pp. 205-41.

<sup>9</sup> Véase notablemente a MANN, en *Incoherent Empire*; ROBERTS, en “North African Islamism in the blinding light of 9-11”.

<sup>10</sup> Véase también MANN, *ibidem*.

<sup>11</sup> BURKE, *ibidem*, p. 25.

<sup>12</sup> BURKE, Jason, “Who did it—and what was their motive?”, en *Observer*, 10 de Julio de 2005.

<sup>13</sup> Sierra Leona muestra los peligros de centrarse más en los líderes más que en los partidarios. Se hizo un intento por “neutralizar” al líder rebelde Foday Sankoh con concesiones en el acuerdo de paz de 1999 de Lomé, en Togo. Por mucho tiempo, se hizo muy poco para responder al odio y a los agravios de sus seguidores mediante un programa efectivo de desarme, desmovilización y reintegración (DDR). La paz se rompió al año siguiente.

<sup>14</sup> RICHARDS, *Fighting for the Rainforest*; KEEN, *Conflict and Collusion in Sierra Leone*.

<sup>15</sup> YAQOOB, Rashad, miembro de la audiencia, “What happened? What changed? What now?” transcrito de una reunión de *openDemocracy/Q-News* en la Chatham House, el 4 de Agosto de 2005, [www.opendemocracy.net](http://www.opendemocracy.net).

<sup>16</sup> Cf. HOBBSAWM *Bandits*.

<sup>17</sup> MCGEARY, Johanna “When no-one is truly safe” en *Time*, 1 de diciembre de 2003, p. 5.

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, Kim SENGUPTA “The police nightmare: home-grown terrorists” en *Independent*, 13 de julio de 2005.

<sup>19</sup> BURKE *Al-Qaeda*, p. 21.

<sup>20</sup> *Íbidem*.

<sup>21</sup> Por ejemplo, Frantz FANON *The Wretched of the Earth*, Penguin, Harmondsworth, 1965.

<sup>22</sup> STOLL, David “Evangelicals, guerrillas and the army: the Ixil triangle under Rios Montt” en CARMACK *Harvest of Violence: The Maya Indians and the Guatemalan Crisis*, p. 104.

<sup>23</sup> RICHARDS, Paul “Rebellion in Liberia and Sierra Leone: a crisis of youth?”.

<sup>24</sup> RICHARDS, Paul “Violence as cultural creativity? Social exclusion and environmental damage in Sierra Leone”, mimeo, 1996.

<sup>25</sup> Véase por ejemplo, KEEN *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*.

<sup>26</sup> STERN *Terror in the Name of God*, pp. 213-17, citado por David Gold (2004), p.9.

<sup>27</sup> Cf. CLAY y SCHAFFER *Room for Manoeuvre*, 1984.

<sup>28</sup> CLARKE *Against All Enemies* p. 263.

---

<sup>29</sup> Véase por ejemplo, IMPOSIMATO, Fernandino, "Preface to *"Dirty War"* by Habia Souaidia" en *Algeria-Watch*, 15 de enero de 2001, [http://www.algeria-watch.org/farticle/sale\\_guerre/imposimatoengl.htm](http://www.algeria-watch.org/farticle/sale_guerre/imposimatoengl.htm)

<sup>30</sup> KEEN *The Benefits of Famine*; Keen, *Conflict and Collusion in Sierra Leone*.

<sup>31</sup> KEEN *The Benefits of Famine*.

<sup>32</sup> Cf. STRAUS, Scott "Darfur and the genocide debate", en *Foreign Affairs*, 81, 4, ps. 123-33, enero/febrero de 2005.

<sup>33</sup> STOLL "Evangelicals, guerrillas and the army".

<sup>34</sup> GUTIÉRREZ SANIN, Francisco, comunicación personal.

<sup>35</sup> HILTON, Isabel "Terror as usual" en *Guardian*, 23 de septiembre de 2003.

<sup>36</sup> FAJARDO, Luis Eduardo "From the Alliance for Progress to the Plan Colombia", Working Paper n° 28, Centro de Investigación de Estados en Crisis, London School of Economics, Londres, [www.crisisstates.com](http://www.crisisstates.com).

<sup>37</sup> GUTIÉRREZ SANIN, Francisco "Criminal rebels? a discussion of war and criminality from the Colombian experience", Working Paper n° 27, Centro de Investigación de Estados en Crisis, LSE, Londres, 2003, [www.crisisstates.com](http://www.crisisstates.com).

<sup>38</sup> LIEVEN, Anatoli *Chechnya: Tombstone of Russian Power*, p. 361.

<sup>39</sup> HEARST, David "Vladimir's big adventure" en *Guardian*, 9 de noviembre de 2001, citando a Gall y de Waal, *Chechnya: A Small Victorious War*.

<sup>40</sup> LIEVEN *Chechnya*, p.356.

<sup>41</sup> Un total de 129 rehenes y 41 combatientes chechenos murieron, la mayor parte por el gas usado para dejar inconscientes a los secuestradores.

<sup>42</sup> MCGEAL, Chris "Our strategy helps the terrorists —army chief warns Sharon ", en *Guardian*, 31 de octubre de 2003.

<sup>43</sup> AMSTRONG, Karen "Our role in terror" en *Guardian*, 18 de septiembre de 2003.

<sup>44</sup> TOOLIS, Kevin "You can't make a deal with the dead" en *Guardian*, 10 de septiembre de 2003.

<sup>45</sup> SIEGMAN, Henry "Sharon and the future Palestine", en *New York Review of Books*, 2 de diciembre de 2004.

<sup>46</sup> KEEN *Conflict and Collusion in Sierra Leone*. En la ciudad de Ryazan, al sur de Moscú, en septiembre de 1999 unos extraños fueron descubiertos mientras transportaban pesados sacos de explosivos a una primera planta; varios factores apuntaban a la policía secreta rusa del FSB. Antes, ese mes, varias explosiones fueron otorgadas a los chechenos y sirvieron como razón para relanzar la guerra en Chechenia. Los extraños estaban plantando una bomba del mismo tipo que las que se habían usado antes en Moscú, Buinaksk y Volgodonsk, de las cuales se había acusado a los chechenos.

---

<sup>47</sup> Entrevista con SAMRAOUI autor de *“Chroniques des Années de Sang”* en Gordon CAMPBELL “The French connection” en *New Zealand Listener*, 14-20 de febrero de 2004, [http://www.algeria-watch.org/fr/article/mil/franctalgerie/french\\_connection.htm](http://www.algeria-watch.org/fr/article/mil/franctalgerie/french_connection.htm).

<sup>48</sup> CAMPBELL, Gordon *“The French connection”*, íbidem.

<sup>49</sup> BENETT, Ronan contribución a “What would you do?” en *Guardian*, 28 de febrero de 2003.

<sup>50</sup> Véase por ejemplo MAYER, Jane *“Outsourcing torture”*, en *New Yorker*, 14 de febrero de 2005.

<sup>51</sup> KEEN *“Demobilising Guatemala”*; KEEN *Conflict and collusion in Sierra Leone*; sobre Uganda, véase DOLAN, Chris, *Understanding War and its Continuations: The Case of Northern Uganda*, tesis doctoral, LSE, 2005.

<sup>52</sup> KLEIN, Naomi *“Stark message of the mutiny”* en *Guardian*, 15 de agosto de 2003.

<sup>53</sup> ASTILL, James *“Rwandans wage a war for plunder”* en *Observer*, 4 de agosto de 2002, [www.guardian.co.uk/congo](http://www.guardian.co.uk/congo).

<sup>54</sup> ASTILL, James *“Conflict in Congo has killed 4.7 m, charity says”* en *Guardian*, 8 de abril de 2003.

<sup>55</sup> FALLOWS, James *“Bush’s lost year”* en *Atlantic Monthly*, octubre de 2004.

<sup>56</sup> SUSKIND *“Without a doubt”*.

<sup>57</sup> CLARKE *Against All Enemies*, p. 275.

<sup>58</sup> BORGER, Julian *“Bush told he is playing into Bin Laden’s hands”* en *Guardian Unlimited*, 19 de junio de 2004.

<sup>59</sup> CLARKE íbidem, p. 276; FALLOWS íbidem, citando a CLARKE y a SCHEUER.

<sup>60</sup> FALLOWS, íbidem.

<sup>61</sup> WALSH, Declan *“Most wanted”* en *Guardian*, 5 de agosto de 2001.

<sup>62</sup> MCCARTHY, Rory *“Inside story of the hunt for Bin Laden”* en *Guardian*, 23 de agosto de 2003.

<sup>63</sup> WALSH, Declan *“Most wanted”* en *Guardian*, 5 de agosto de 2001.

<sup>64</sup> CLARK, David *“The war on terror misfired. Blame it all on the neocons”* en *Guardian*, 7 de abril de 2004.

<sup>65</sup> ASTILL, James *“Rwandans wage a war for plunder”* en *Observer*, 4 de agosto de 2002, [www.guardian.co.uk/congo](http://www.guardian.co.uk/congo); sobre Sierra Leona, véase KEEN *Conflict and collusion in Sierra Leone*; sobre Camboya, véase BERDAL, MATS y KEEN *“Violence and economic agendas in civil wars: considerations for policy-makers”* en *Millemium*, 26, 3, 1997.

<sup>66</sup> KLEIN, Naomi *“Stark message of the mutiny”* en *Guardian*, 15 de agosto de 2003.

<sup>67</sup> GALL y DE WAAL *Chechnya: A Small Victorious War*.

<sup>68</sup> MANN *Incoherent Empire*, ps. 174-175.

---

<sup>69</sup> UNGER, Craig *House of Bush, House of the Saud: The secret relationship between the world's two most powerful dynasties*.

<sup>70</sup> RAMPTON y STAUBER *Weapons of Mass Deception*, p. 105.

<sup>71</sup> UNGER *ibidem*.

<sup>72</sup> CLARKE *Against All Enemies*, p. 282.

<sup>73</sup> *Íbidem*, p. 281.

<sup>74</sup> SUSKIND "Without a doubt".

<sup>75</sup> RAMPTON y STAUBER *ibidem*, p. 104; Brian Whitaker "Saudi Arabia to question 12 000 citizens", en *Guardian*, 15 de agosto de 2003.

<sup>76</sup> Donald Rumsfeld se sentó en el consejo del gigante de la ingeniería ABB con sede en Zurich cuando en 2000 vendió dos reactores nucleares de agua ligera a Corea del Norte, miembro del "eje del Mal" (RAMESH, Randeep "The two faces of Rumsfeld" en *Guardian*, 9 de mayo de 2003).

<sup>77</sup> Véase ROBERTS, Hugh "North African Islamism in the blinding light of 9-11", Working Paper n° 34, Programa de los Estados en Crisis, 2003, [www.crisisstate.com](http://www.crisisstate.com).

<sup>78</sup> KEEN *The Benefits of Famine*; KEEN *Conflict and collusion in Sierra Leone*.

<sup>79</sup> Véase por ejemplo JUDAH, Tim "Uganda: The secret war" en *New York Review of Books*, 23 de septiembre de 2004.

<sup>80</sup> Informe del panel de expertos sobre la Explotación Ilegal de los Recursos Naturales y Otras Formas de Riqueza en la República Democrática del Congo, S/2001/357, abril de 2001.

<sup>81</sup> *Íbidem*.

<sup>82</sup> *Íbidem*; véase también el *International Crisis Group* "Storm clouds over sun city".

<sup>83</sup> Informe de James ASTILL "Rwandans wage a war of plunder" en *Observer*, 4 de agosto de 2002, [www.guardian.co.uk/congo](http://www.guardian.co.uk/congo). Ruanda retiró la mayoría de sus tropas del Congo en octubre de 2002, pero secundó al menos a 5 000 soldados de su apoderado rebelde (el Reagrupamiento Congoleño para la Democracia) y mantuvo un control significativo. Mientras que Ruanda clamaba que alrededor de 50 000 milicianos hutus permanecían en el Congo en abril de 2003, los analistas independientes hablaban de aproximadamente 15 000. Al menos el 80% de ellos eran niños y difícilmente eran responsables del genocidio. En abril de 2003, las dispersas guarniciones de Ruanda y Uganda (antes aliados pero ahora enemigos acérrimos) se estimaba que ocupaban alrededor de un tercio del Congo. ASTILL indicó "Desde la retirada parcial, Ruanda ha cedido el trabajo de desarmar a los hutus a la ONU, aunque todavía tiene una mano en el proceso. Los oficiales de NU se quejan de que cada vez que toman contacto con alguna de las milicias hutu, el RCD (Reagrupamiento Congoleño para la Democracia) ataca y las dispersa". (ASTILL, James "Counting the dead" en *Guardian*, 10 de abril de 2003).

<sup>84</sup> ICG "The Congo's transition is falling" 30 de marzo de 2005.

<sup>85</sup> KEEN "Demobilising Guatemala".

<sup>86</sup> VIDAL, Gore *Perpetual War for Perpetual Peace*, p. 158.



---

<sup>87</sup> HARTUNG, William “Military-industrial complex revisited” en *Foreign Policy in Focus*, [http://www.fpif.org/papers/micr/indez\\_body.html](http://www.fpif.org/papers/micr/indez_body.html)

<sup>88</sup> WEINER, Tim “Lockheed and the future of warfare” en *New York Times*, 28 de noviembre de 2004.

<sup>89</sup> CONETTA, Carl “The Pentagon’s new budget, new strategy, and new war” Proyecto sobre Alternativas de Defensa, informe resumen nº 12, Cambridge, Massachusetts, 25 de junio de 2002.

<sup>90</sup> KALDOR, p. 11.

<sup>91</sup> HARTUNG “Military-industrial complex revisited”.

<sup>92</sup> BORGER, Julian y TEATHER, David “So much for the peace dividend: Pentagon is winning the battle for a 400 billion dollar budget” en *Guardian*, 22 de mayo de 2003.

<sup>93</sup> Véase por ejemplo TISDALL, Simon “War remains the option of first resort —not last” en *Guardian*, 27 de febrero de 2003.

<sup>94</sup> FITZGERALD, Frances “How hawks captured the White House” en *Guardian*, 24 de septiembre de 2004.

<sup>95</sup> KLARE, Michael “Resources” en FEFFER *Power Trip*, ps. 50, 58-59.

<sup>96</sup> FRIEDMAN, Thomas “A memo for Osama” 26 de junio de 2001, en FRIEDMAN *Longitudes and Attitudes*, ps. 27-8.

<sup>97</sup> HARTUNG, William “Military” en FEFFER, íbidem.

<sup>98</sup> DODD, Vikram “US contracts come under scrutiny” en *Guardian*, 23 de mayo de 2003; enchufes en la CPA (artículo de GALBRAITH en la NYRB).

<sup>99</sup> CBS News, [cbsnews.com](http://cbsnews.com), “Cheney’s Halliburton ties remain” 26 de septiembre de 2003 ; COOK, Robin « The financial scandals in occupation are worse than the errors of judgement » en *Independent*, 7 de noviembre de 2003.

<sup>100</sup> LEIGH, David “Cheney oil firms faces UK inquiry” en *Guardian*, 30 de octubre de 2004.

<sup>101</sup> KLEIN, Naomi “The rise of disaster capitalism” en *The Nation*, 2 de mayo de 2005.

<sup>102</sup> KLARE “Resources” en FEFFER, *Power Trip*, p. 50.

<sup>103</sup> Informe Cheney en KLARE “Resources”, íbidem, p. 52.

<sup>104</sup> Ibidem, p. 53.

<sup>105</sup> MACALISTER, Terry; MACASKILL, Ewen; MCCARTHY, Rory y PATON-WALSH, Nick “A matter of life, death and oil” en *Guardian*, 23 de enero de 2003.

<sup>106</sup> KLARE, Michael (íbidem p. 57) ve la guerra en Afganistán como una extensión de la guerra en la sombra en Arabia Saudí entre la familia real respaldada por EEUU y los saudíes extremistas liderados por Osama Bin Laden.

<sup>107</sup> KLEVEMAN, Lutz “The new great game” en *Guardian*, 20 de octubre de 2003.

---

<sup>108</sup> PILGER, John "What good friends left behind" en *Guardian Weekend*, 20 de septiembre de 2003.

<sup>109</sup> Departamento de Energía de EEUU "Afganistán fact sheet" junio de 2004, <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/afghan.html>.

<sup>110</sup> MURRAY, Craig "What drives support for this torturer" en *Guardian*, 16 de mayo de 2005.

<sup>111</sup> WOODWARD *Bush at war*, p. 49; véase también SUSKIND *The Price of Loyalty*.

<sup>112</sup> CLARKE *Against All Enemies*, p. 30.

<sup>113</sup> MACALISTER, Terry; MACASKILL, Ewen; MCCARTHY, Rory y PATON-WALSH, Nick "A matter of life, death and oil" *ibidem*.

<sup>114</sup> HITCHENS, Christopher "Machiavelli in Mesopotamia" en *Slate*, 11 de noviembre de 2002, <http://www.frontpagemag.com/Articles/Printable.asp?ID=4514>.

<sup>115</sup> MILNE, Seumas "The right to resist" en *Guardian*, 19 de junio de 2003. Sean cuales fueren los sueños petrolíferos que abrigaban los estrategas de EEUU, no se han cumplido en el corto plazo. Los sabotajes y el robo han hecho que la producción petrolífera de Irak tras la ocupación sea sólo una fracción de la que había bajo Saddam. Como resultado, la influencia de Arabia Saudí se ha incrementado y los precios del petróleo se mantienen altos ("Bush's oil move backfires" editorial en *Guardian*, 5 de agosto de 2003).

<sup>116</sup> COOK, Robin "The financial scandals of occupation are worse than the errors of judgement" en *Independent*, 7 de Noviembre de 2003.

<sup>117</sup> RAMPTON y STAUBER *Banana Republicans*, Robinson, Londres, 2004.

<sup>118</sup> RAMPTON y STAUBER *Weapons of Mass Deception*, p. 168.

<sup>119</sup> *Íbidem*, p. 174.

<sup>120</sup> *Íbidem*, p. 74.

<sup>121</sup> *Íbidem*, p. 49.

<sup>122</sup> Economist.com, enviado al autor el 12 de abril de 2002.

<sup>123</sup> DELGADO, Martín "The Americans didn't let us sleep, blinded us with constant lights and made us kneel until we fell unconscious" en *Mail on Sunday*, el 5 de octubre de 2003. Incluso tan pronto como en 1996, un líder del movimiento separatista Sikh de la India le dijo al investigador Mark JUERGENSMEYER que los "terroristas" habían cambiado la palabra "bruja" como una excusa para perseguir a aquellos que no les gustase (JUERGENSMEYER *Terror in the Mind of God*, p. 9).

<sup>124</sup> KEEN *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*; KEEN "Demobilising Guatemala".

<sup>125</sup> African Rights *Rwanda: Death, despair, and defiance*, Londres, 1994.

<sup>126</sup> KLEIN, Naomi "A deadly franchise" en *Guardian*, 28 de agosto de 2003.

<sup>127</sup> DAVIS, Shelton H. "Introduction: sowing the seeds of violence".

<sup>128</sup> En la práctica, los "delincuentes" eran perseguidos en ambos periodos.

---

<sup>129</sup> “When the court system analyzed arrest warrants for juveniles, it found such reasons as having tattoos or scandalous behaviour in public” (Departamento de Estado de EEUU, 2003b, 11/35).

<sup>130</sup> Véase notablemente a FRANK, Thomas *What’s the matter with America?*

<sup>131</sup> De manera similar SCHEPER-HUGHES, Nancy (en *Death without Weeping*) ha sugerido en relación con el noreste de Brasil que las acciones de la policía son a menudo arbitrarias y que intimidan a grupos sociales enteros.

<sup>132</sup> Véase por ejemplo THOMAS, Robert *Serbia under Milosevic*.

<sup>133</sup> Entrevista, Belgrado, 1999.

<sup>134</sup> KENDALL, Bridget “Analysis: Putin’s drastic measures” en BBC News Online, 13 de septiembre de 2004, news.bbc.co.uk.

<sup>135</sup> RAMPTON y STAUBER *Weapons of Mass Deception*, ps. 143-144.

<sup>136</sup> BLUMENTHAL, Sidney “Domestic gibberish” en *Guardian*, 10 de febrero de 2005.

<sup>137</sup> WOODWARD *Bush at War*, ps. 206-7

<sup>138</sup> *Ibidem*, p. 207.

<sup>139</sup> KLEIN, Naomi “The true purpose of torture” en *Guardian*, 14 de mayo de 2005.

<sup>140</sup> ROTH, Kenneth “The law of war in the war on terror” en *Foreign Affairs* enero/febrero de 2004, <http://www.foreignaffairs.org/20040101facomment83101/kenneth-roth/the-law-of-war-in-the-war-of-terror.html>.

<sup>141</sup> GORE, Al “Democracy itself is in grave danger” en *Common Dreams News Center*, <http://www.commondreams.org/views04/0624-15.html>

<sup>142</sup> ALLISON, Rebecca “Police can use terror powers on protestors” en *Guardian*, 1 de noviembre de 2003.

<sup>143</sup> KENNEDY, Helena “Take no comfort in this warm blanket of security” en *Guardian*, 15 de marzo de 2004.

<sup>144</sup> RUSSELL, Ben y GRICE, Andrew “Don’t mention the war” en *Independent*, 29 de septiembre de 2005.

<sup>145</sup> KLEIN, Naomi “A deadly franchise” en *Guardian*, 28 de agosto de 2003.

<sup>146</sup> BURKE, *Al-Qaeda*, p. 17.

<sup>147</sup> FITZGERALD, Frances “How hawks captured the White House” en *Guardian*, 24 de septiembre de 2004.

<sup>148</sup> Human Rights Watch “China: religious repression of Uighur Muslims” 12 de abril de 2005, <http://hrw.org/english/docs/2005/04/11/china10447.htm>.

<sup>149</sup> WHITE, Aidan “Journalism and the war on terror: final report on the aftermath of September 11 and the implications for journalism and civil liberties” Federación Internacional de Periodistas, Bruselas, 2 de septiembre de 2002.

- 
- <sup>150</sup> TISDALL, Simon "Riding the crest of a terror wave" en *Guardian*, 7 de diciembre de 2004.
- <sup>151</sup> MANN *Incoherent Empire*, p. 18.
- <sup>152</sup> KLEIN, Naomi "A deadly franchise" en *Guardian*, 28 de agosto de 2003.
- <sup>153</sup> FAJARDO, Luis Eduardo "From the Alliance for Progress to the Plan Colombia" Working Paper n° 28, Centro de Investigación de Estados en Crisis, LSE, Londres, [www.crisisstates.com](http://www.crisisstates.com).
- <sup>154</sup> Human Rights Watch, *World Report 2005*.
- <sup>155</sup> Un factor podría ser que EEUU desee rediseñar el tratado anti-balístico de 1972 ya que desea un sistema balístico defensivo y esto implica la necesidad de tener a Rusia de su lado (CAMPBELL, Menzies "A wider arms deal" en *Guardian*, 15 de noviembre de 2001).
- <sup>156</sup> MANN *Incoherent Empire*, p. 174.
- <sup>157</sup> BBC News Online "US to blacklist Chechen groups" <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2786725.stm>.
- <sup>158</sup> PATON WALSH, Nick "US looks away as new ally tortures Islamists" en *Guardian*, 26 de mayo de 2004.
- <sup>159</sup> PATON WALSH, Nick y MACASKILL, Ewen "Straw clashes with Uzbek leaders after 500 killed" en *Guardian*, 16 de mayo de 2005.
- <sup>160</sup> PATON WALSH, Nick "US looks away as new ally tortures Islamists", *ibidem*.
- <sup>161</sup> PATON WALSH, Nick "Brutality and poverty fuel wave of unrest" en *Guardian*, 16 de mayo de 2005.
- <sup>162</sup> MACASKILL, Ewen "Scepticism greets Strae's reproof" en *Guardian*, 16 de mayo de 2005.
- <sup>163</sup> RAMPTON y STAUBER *Weapons of Mass Deception*, p. 117.
- <sup>164</sup> NORTON-TAYLOR, Richard "Guantanamo is gulag of our time, says Amnesty" en *Guardian*, 26 de mayo de 2005.
- <sup>165</sup> Véase notablemente a DUFFIELD, Mark *Global Governance and the New Wars*.
- <sup>166</sup> Human Rights Watch "Coercive interrogation" enero de 2005, <http://hrw.org/wr2k5/darfurandabughraib/3.htm>.
- <sup>167</sup> Hay que señalar que las prisiones tienden a producir y educar a más criminales, FOUCAULT describió el sistema penitenciario como "the detestable solution which one seems unable to do without" (FOUCAULT, Michel *Discipline and Punish: The birth of the prison*, p. 232).
- <sup>168</sup> KEEN, *The benefits of Famines*.
- <sup>169</sup> KHOURI, Rami "Democracy from America? An Arab's advice", en *opendemocracy.net*, 31 de marzo de 2005.
- <sup>170</sup> Discurso en la reunión del Consejo Nacional de Seguridad el 10 de octubre de 2001 (WOODWARD *Bush at War*, p. 224).

---

<sup>171</sup> WOODWARD *Íbidem*, p. 229.

<sup>172</sup> Véase por ejemplo, HARDING, Luke "US helicopters in secret mission to spray Afghanistan's blossoming opium fields" en *Guardian*, 9 de junio de 2003; también BROWN, Colin y CLENELL, Andrew "Opium trade booms in basket-case Afghanistan" en *Independent*, 28 de julio de 2004.

<sup>173</sup> WALSH, Declan "Warlords, poppies and slow progress" en *Guardian*, 7 de diciembre de 2004.

<sup>174</sup> Por ejemplo RAWI, Mariam "Rule of the rapists" en *Guardian*, 12 de febrero de 2004.

<sup>175</sup> RAMPTON y STAUBER *Weapons of Mass Deception*, p. 130.

<sup>176</sup> MANN *Incoherent Empire* p. 137.

<sup>177</sup> GOLDENBERG, Suzanne "The Stand" en *Guardian*, 5 de mayo de 2005.

<sup>178</sup> JUDAH, Tim "Uganda: the secret war" en *New York Review of Books*, 23 de septiembre de 2004.

<sup>179</sup> FALUDI *Stiffed*, ps. 331-332.

<sup>180</sup> CAMPBELL, Duncan "Introducing Al-Qaida" en *Guardian*, 17 de julio de 2004.

<sup>181</sup> JENKINS, Simon "Once they kept us from fear. Now our leaders wants to frighten us senseless" en *Times*, 24 de noviembre de 2004.



## Asamblea General

Distr. general  
2 de diciembre de 2004  
Español  
Original: inglés

---

### Quincuagésimo noveno período de sesiones

Tema 55 del programa

### Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

#### Nota del Secretario General

1. En el discurso que pronuncié ante la Asamblea General en septiembre de 2003, indiqué que nos encontrábamos en un momento decisivo para las Naciones Unidas y en particular para la aspiración proclamada en la Carta de proporcionar seguridad colectiva para todos. Señalé las profundas divisiones que habían surgido entre los Estados Miembros respecto de la naturaleza de las amenazas que se nos presentaban y la justificación de usar la fuerza para afrontar esas amenazas. Insté a los Estados Miembros a que aumentaran la eficacia de las Naciones Unidas. Concluí anunciando mi intención de convocar un grupo de alto nivel de personas eminentes para que me proporcionara una visión amplia y colectiva de la manera de avanzar hacia la solución de los problemas críticos con que nos enfrentamos.

2. Solicité al Sr. Anand Panyarachun, ex Primer Ministro de Tailandia, que presidiera el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, integrado por las siguientes personalidades de todo el mundo, que aportaron una amplia gama de experiencia y conocimientos: Robert Badinter (Francia), João Baena Soares (Brasil), Gro Harlem Brundtland (Noruega), Mary Chinery-Hesse (Ghana), Gareth Evans (Australia), David Hannay (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), Enrique Iglesias (Uruguay), Amre Moussa (Egipto), Satish Nambiar (India), Sadako Ogata (Japón), Yevgeny Primakov (Federación de Rusia), Qian Qichen (China), Salim Salim (República Unida de Tanzania), Nafis Sadik (Pakistán) y Brent Scowcroft (Estados Unidos de América).

3. Pedí al Grupo de alto nivel que evaluara las actuales amenazas a la paz y la seguridad internacionales y el éxito con que nuestras actuales políticas e instituciones habían encarado esas amenazas, y formulara recomendaciones para fortalecer a las Naciones Unidas a fin de que la Organización pudiera proporcionar seguridad colectiva para todos en el siglo XXI.

4. Me complace poder transmitir ahora a los Estados Miembros el informe del Grupo, en el que se traza un amplio marco para la seguridad colectiva en el nuevo siglo. Se trata de un informe de considerable amplitud y profundidad, en el que se adopta una perspectiva abarcadora del tema de la seguridad. No sólo se procura examinar amenazas concretas, sino que se señalan también nuevas maneras de

comprender las conexiones que existen entre ellas, así como sus consecuencias para nuestras políticas e instituciones.

### **Conclusiones y recomendaciones**

5. El informe ofrece a las Naciones Unidas una oportunidad singular de reestructurar y renovar nuestras instituciones. Hago totalmente mío su llamamiento a la adopción de *un concepto más amplio* de la seguridad colectiva, que encare tanto las amenazas nuevas como las antiguas y que atienda las preocupaciones de seguridad de todos los Estados, ricos y pobres, débiles y fuertes. Particularmente importante es la insistencia del Grupo en que debemos comprender la relación que existe entre las diversas amenazas contemporáneas a nuestra seguridad. No podemos encarar de manera aislada cuestiones como el terrorismo o las guerras civiles o la pobreza extrema. El significado de esa relación es profundo. Nuestras estrategias deben ser abarcadoras. Nuestras instituciones deben superar sus estrechas preocupaciones y aprender a colaborar en una gama de cuestiones, *de manera concertada*.

6. El informe postula que *unos Estados capaces y responsables deben estar a la vanguardia* de la lucha contra las amenazas de hoy día. Comparto la opinión del Grupo sobre la importancia y urgencia de la tarea de ayudar a los Estados a mejorar su capacidad de encarar las amenazas contemporáneas, y su conclusión de que las Naciones Unidas deben poder desempeñar mejor esta tarea. Acojo con agrado las recomendaciones del Grupo en esa esfera.

7. Apoyo la importancia otorgada por el Grupo al *desarrollo como fundamento indispensable* de una nueva seguridad colectiva. La pobreza extrema y las enfermedades infecciosas son amenazas en sí mismas, pero también crean entornos que aumentan la probabilidad de que surjan otras amenazas, como los conflictos civiles. Para poder proteger mejor la seguridad de nuestros ciudadanos, *es esencial dedicar la debida atención y los recursos necesarios al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio*.

8. Celebro el criterio innovador con que el informe encara los problemas de la *seguridad biológica*. El informe indica con razón que nuestra respuesta al VIH/SIDA “sorprendió por su lentitud y vergonzosamente sigue careciendo de recursos suficientes” y destaca la necesidad de resolver la persistente insuficiencia de la asistencia necesaria para detener la pandemia. Pero el informe va más lejos. Señala el deterioro de nuestro sistema mundial de sanidad; su vulnerabilidad a las nuevas enfermedades infecciosas; y la promesa y los peligros que suponen los avances de la biotecnología. El Grupo insta a emprender una importante iniciativa mundial para reconstruir el sistema mundial de sanidad, empezando por la creación de capacidad en materia de salud pública en los planos local y nacional en todo el mundo en desarrollo. Como se destaca en el informe, semejante iniciativa reportaría beneficios directos para la prevención y el tratamiento de las enfermedades en todo el mundo en desarrollo, pero también proporcionaría la base para una defensa eficaz en el plano mundial contra el bioterrorismo y los brotes naturales de enfermedades infecciosas mortales.

9. Como indica con razón el Grupo, debemos centrar nuestra atención en impedir la aparición de nuevas amenazas. Pero si esas amenazas llegaran a surgir, debemos estar mejor preparados para hacerles frente. Dos de las herramientas que debemos mejorar son *las sanciones y la mediación*. Aliento a los Estados Miembros a que consideren positivamente las recomendaciones del Grupo sobre la manera de fortalecer esas herramientas.

10. El Grupo también recomienda *criterios para el uso de la fuerza*. Celebro su contribución a este debate tan importante e insto a los Estados Miembros a que examinen cuidadosamente sus recomendaciones. Es imposible exagerar la importancia que el logro de un nuevo consenso al respecto tiene para la renovación del sistema de seguridad colectiva.

11. El informe llega a la conclusión de que en la lucha contra el terrorismo las Naciones Unidas no han aprovechado de manera óptima los recursos de que disponen. Como afirma con razón el Grupo, las Naciones Unidas deben poder articular una *estrategia contra el terrorismo* eficaz y basada en principios, que respete el Estado de derecho y la observancia universal de los derechos humanos. Uno de los obstáculos que hasta la fecha se han opuesto a ello es, en mi opinión, la incapacidad de los Estados Miembros de llegar a un acuerdo sobre una definición del terrorismo. El informe ofrece una definición y estoy convencido de que ello ayudará a formar el consenso que necesitamos para avanzar rápidamente en el sentido derecho.

12. El Grupo señala con urgencia la precaria situación del régimen de la *no proliferación nuclear* y advierte sobre el riesgo de que se desencadene la proliferación. Sus recomendaciones (fortalecimiento del régimen mediante el Protocolo adicional; incentivos para que los Estados renuncien al desarrollo de instalaciones nacionales para el enriquecimiento y reprocesamiento de uranio; moratoria voluntaria de duración limitada de la construcción de tales instalaciones; y negociaciones para concertar un tratado verificable por el que se prohíba la producción de material fisionable y se disponga poner fin a la producción de uranio muy enriquecido para la fabricación de armas y para otros fines) permitirían reducir la posibilidad de un ataque nuclear por actores estatales o no estatales, y exigen la adopción urgente de medidas.

13. Igualmente importante es la visión que ofrece el Grupo de *unas Naciones Unidas para el siglo XXI* y las recomendaciones que formula para introducir cambios en cada uno de sus órganos principales, en particular el Consejo de Seguridad. Desde hace tiempo vengo indicando la necesidad de que el Consejo de Seguridad sea más representativo. Es decepcionante que en más de 10 años apenas se haya avanzado hacia ese objetivo. El informe del Grupo ofrece dos fórmulas para la ampliación del Consejo. Espero que con ello se facilite el debate y se ayude a los Estados Miembros a alcanzar una decisión en 2005.

14. Además de la reforma de las instituciones existentes, el informe propone un nuevo órgano intergubernamental: la *Comisión para la Consolidación de la Paz*. Estoy de acuerdo con el Grupo en que la consolidación de la paz después de los conflictos resulta esencial en vista de los problemas con que nos enfrentamos hoy día. Las actividades y los recursos en esa esfera están demasiado dispersos, y celebro la idea de un nuevo órgano intergubernamental y de una capacidad dedicada a ese fin en la Secretaría. Espero que semejante Comisión, que ayudaría a los Estados en la etapa de transición entre la fase inmediatamente posterior a los conflictos y la fase de la reconstrucción y el desarrollo a más largo plazo, también esté disponible, a pedido de los interesados, para ayudar a los Estados Miembros a fortalecer su propia capacidad.

15. El Grupo también recomienda que se introduzcan cambios en la *Comisión de Derechos Humanos*. La Declaración Universal de Derechos Humanos sigue siendo uno de los mayores logros de la Organización. Deberíamos estar orgullosos de la labor de las Naciones Unidas en la elaboración de normas internacionales de derechos humanos. Sin embargo, no podemos seguir avanzando sin restablecer la credibilidad



y la eficacia de nuestros mecanismos de derechos humanos y volver a centrar nuestra atención en la protección de los derechos individuales. Espero que las recomendaciones del Grupo puedan servir de base para lograr esos cambios.

16. Me complace también que en el informe se insta al *fortalecimiento de la Secretaría*. Estudiaré cuidadosamente las recomendaciones concretas formuladas. Estoy totalmente de acuerdo con la opinión del Grupo de que los Estados Miembros no pueden permitirse una Secretaría que no tenga la mejor gente, dotada de los medios adecuados para cumplir su mandato.

#### **Necesidad de deliberar y actuar**

17. Las recomendaciones del informe son muchas y amplias. Exigirán una respuesta también amplia.

18. Algunas de las recomendaciones del informe están dirigidas hacia *los organismos especializados y los órganos intergubernamentales* que no forman parte de las Naciones Unidas. Por ejemplo, el Grupo recomienda que la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica reconozca el modelo de Protocolo adicional como el patrón actual para los acuerdos de salvaguardias del Organismo. En el caso de esta recomendación y de otras similares, emprenderé consultas con los jefes de esos organismos y buscaré la manera de lograr que las recomendaciones contenidas en el informe se examinen y pongan en práctica a la brevedad posible. Las propias juntas ejecutivas y de gobernadores tal vez deseen tomar medidas lo antes posible.

19. Tomaré rápidamente medidas para examinar y aplicar, según proceda, las recomendaciones que entren en *mi ámbito de competencia como Secretario General*. Por ejemplo, me tomo muy a pecho la recomendación de que debería encabezar la promoción de una nueva estrategia contra el terrorismo, amplia y basada en principios, y me comprometo a enunciar el año venidero una visión de esa estrategia, para su consideración por los Estados Miembros.

20. En cuanto a otras recomendaciones que atañen a la Secretaría, necesitaré la aprobación y el apoyo de los órganos legislativos de las Naciones Unidas. Una Secretaría capaz y eficaz, con los recursos y la estructura necesarios para afrontar los desafíos actuales, es un elemento vital en todo sistema de seguridad colectiva. Aliento con ahínco a los Estados Miembros a que consideren las recomendaciones del Grupo sobre el fortalecimiento de la capacidad de la Secretaría en las esferas de la prevención de conflictos, la mediación, la consolidación de la paz y el análisis estratégico. Estoy a disposición de los Estados Miembros para formular observaciones más detalladas y, sobre la base de la orientación que deseen proporcionarme, un plan de ejecución.

21. Una tercera categoría de recomendaciones está dirigida hacia los *órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas* y puede adoptarse con arreglo a las modalidades correspondientes. Por ejemplo, el Grupo insta al Consejo Económico y Social a establecer un comité sobre los aspectos económicos y sociales de las amenazas contra la seguridad, a fin de que nos ayude en nuestras deliberaciones sobre las causas y la consecuencias de las amenazas a que hacemos frente y las relaciones entre ellas.

22. También tengo muy claro que algunas recomendaciones exigen la atención de *los más altos niveles gubernamentales* y son esenciales para lograr un nuevo consenso sobre la seguridad colectiva. Por ejemplo, para que la Organización pueda hacer frente a las amenazas actuales es fundamental llegar a un acuerdo sobre las normas y reglas que han de regir el uso de la fuerza. En el informe que presentaré a los Estados Miembros en marzo de 2005 me propongo incluir las recomendaciones del informe que atañen a la esencia de las Naciones Unidas y de los principios que éstas representan, lo que será un tema central de la cumbre de septiembre próximo.

23. Espero que la adopción de medidas no se vea completamente congelada hasta septiembre. *Debemos actuar con rapidez y tomar medidas para aplicar las recomendaciones toda vez que sea posible*. Por ejemplo, el Grupo recomienda varias importantes iniciativas para mejorar la seguridad biológica. El Consejo de Seguridad tal vez desee actuar con rapidez para aplicar la recomendación del Grupo de celebrar una segunda sesión extraordinaria sobre el VIH/SIDA como amenaza a la paz y la seguridad internacionales, con especial hincapié en los efectos acumulativos de la enfermedad en los Estados y las sociedades. Al mismo tiempo, la Asamblea Mundial de la Salud tal vez desee considerar la recomendación de que aumente los recursos destinados a la vigilancia y la respuesta mundiales a las nuevas enfermedades infecciosas. Los donantes interesados, trátense de Estados o de fundaciones, tal vez deseen considerar la importante recomendación del Grupo de emprender una gran iniciativa para reconstruir el sistema mundial de sanidad. Todas esas cuestiones son urgentes. Ninguna de ellas debe esperar hasta septiembre.

### **Conclusión**

24. Celebro el informe del Grupo. Creo que los Estados Miembros comprobarán que nos permite acercarnos mucho más a una respuesta a algunas de las cuestiones más candentes del nuevo siglo. Espero que provoque un debate dinámico entre los Estados Miembros y facilite una pronta adopción de decisiones. Urge que la comunidad internacional llegue a un nuevo consenso sobre el futuro de la seguridad colectiva y los cambios que se necesitan en las Naciones Unidas.

25. Por último, quisiera expresar mi profundo agradecimiento al Presidente y a los miembros del Grupo por su labor. No vacilaron en encarar las cuestiones más difíciles que nos dividen. El hecho de que este distinguido grupo, de composición tan diversa, haya podido llegar a un consenso sobre unas recomendaciones clarividentes y al mismo tiempo prácticas me permite abrigar la esperanza de que los miembros de la Organización podrán hacer otro tanto.

(Firmado) Kofi A. **Annan**

## **Carta de envío, de fecha 1° de diciembre de 2004, dirigida al Secretario General por el Presidente del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio**

Tengo el honor de transmitirle el informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”.

En el informe se presenta una nueva visión de la seguridad colectiva, que abarca todas las principales amenazas a la paz y la seguridad internacionales presentes en el mundo. Nuestras investigaciones y consultas revelaron que nuestra época se caracteriza por una relación sin precedentes entre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales y una vulnerabilidad mutua entre débiles y fuertes. Hemos comprobado que las Naciones Unidas han encarado las principales amenazas a la paz y la seguridad con una eficacia muy superior a la que se le reconoce, pero que, pese a ello, se necesitan grandes cambios para que las Naciones Unidas puedan garantizar la seguridad colectiva de todos en el siglo XXI de manera eficaz, eficiente y equitativa.

El mandato que nos confió descartaba la posibilidad de un examen a fondo de conflictos concretos y hemos respetado esa directriz. Sin embargo, los miembros del Grupo consideran que faltarían a su deber si no señalaran que, por más cambios sistémicos que se introduzcan en la manera en que las Naciones Unidas encaran las amenazas antiguas y nuevas a la paz y la seguridad, la Organización no podrá desempeñar con eficacia la función que se le ha conferido en la Carta si no se redoblan los esfuerzos por resolver varias controversias de larga data que, como llagas abiertas, siguen alimentando las nuevas amenazas con que nos enfrentamos actualmente. Entre ellas cabe mencionar en primer término los problemas de Palestina, Cachemira y la península de Corea.

Los miembros del Grupo pueden no estar totalmente de acuerdo respecto de cada punto y detalle del informe, pero todos ellos lo hacen suyo y, en general, convienen con sus conclusiones. Sin embargo, debo señalar a su atención que los miembros del Grupo no están de acuerdo respecto de los modelos propuestos para la ampliación del Consejo de Seguridad ni el método para determinar los criterios relacionados con la composición del Consejo. Algunos miembros del Grupo están firmemente convencidos de que sólo el modelo que contempla un aumento en el número de miembros permanentes, aunque sea sin veto, permitirá al Consejo de Seguridad afrontar los problemas del nuevo siglo. Otros están igualmente convencidos de que es preferible el modelo alternativo, con miembros elegidos por períodos prolongados, pero no miembros permanentes. Todos estamos de acuerdo, sin embargo, en que sería un craso error permitir que el debate necesario para escoger entre ambas opciones desviara la atención de las decisiones que hay que adoptar respecto de otras propuestas necesarias de cambio, cuya validez y viabilidad no dependen del aumento del número de los miembros del Consejo de Seguridad.

Nuestro informe está dirigido a usted, pero muchas de nuestras recomendaciones requieren el compromiso de los Jefes de Estado y la adopción de medidas por su parte. Sólo con su liderazgo será posible formar el nuevo consenso necesario para afrontar las amenazas que se describen en nuestro informe.

Nuestras deliberaciones se basaron en aportaciones de numerosas fuentes, entre ellas gobiernos, expertos del mundo académico y organizaciones de la sociedad

civil del mundo entero. Nuestra labor no habría sido posible sin el enorme apoyo que recibimos. Los gobiernos de los siguientes países proporcionaron generosas contribuciones financieras a nuestra labor: Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Dinamarca, España, Federación de Rusia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Jordania, Kazajstán, Mauricio, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia y Turquía. Las siguientes fundaciones y centros de estudio hicieron contribuciones financieras o en especie a nuestra labor: Academia Internacional de la Paz, Carnegie Corporation of New York, Fundación Ford, Fundación John D. y Catherine T. MacArthur, Centro sobre la Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York, Rockefeller Brothers Fund, Fundación Rockefeller, Centro para la Seguridad y la Cooperación Internacionales de la Universidad de Stanford, Fundación Stanley, Fundación pro Naciones Unidas, y Fundación William y Flora Hewlett.

Quisiera concluir agradeciéndole calurosamente, en nombre propio y en el de los demás miembros del Grupo, el honor de habernos confiado esta importante tarea. Deseo también dejar constancia de nuestra gratitud a todos quienes han contribuido a lo largo del pasado año a nuestro proceso de reflexión, y ante todo a nuestro director de investigaciones, Stephen Stedman, y a la secretaria del Grupo, Loraine Rickard-Martin, y a sus colaboradores, sin cuyos denodados esfuerzos y aportaciones intelectuales el presente informe no habría sido posible.

(Firmado) Anand **Panyarachun**

Presidente

Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio

# Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos

## Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio\*

### Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen . . . . .		11
Parte I		
Hacia un nuevo consenso en materia de seguridad		
I. Dos mundos distintos: 1945 y 2005 . . . . .	1–16	17
II. El argumento a favor de un sistema general de seguridad colectiva . . . . .	17–43	21
A. Amenazas sin fronteras . . . . .	17–23	21
B. Los límites de la autoprotección . . . . .	24–28	22
C. Soberanía y responsabilidad . . . . .	29–30	23
D. Los elementos de un sistema de seguridad colectiva digno de crédito . . . . .	31–43	24
1. Eficacia . . . . .	32–36	24
2. Eficiencia . . . . .	37–39	25
3. Equidad . . . . .	40–43	25
Parte II		
La seguridad colectiva y el desafío de la prevención		
III. La pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental . . . . .	44–73	28
A. Las amenazas con que nos enfrentamos . . . . .	44–58	28
B. Cómo responder al problema de la prevención . . . . .	59–73	31
1. Más recursos y acción . . . . .	59–65	31
2. Nuevas iniciativas . . . . .	66–73	32
IV. Los conflictos entre Estados y los conflictos internos . . . . .	74–106	34
A. La amenaza de los conflictos entre Estados . . . . .	74–83	34
B. La amenaza de los conflictos internos . . . . .	84–88	36
C. Cómo responder al problema de la prevención . . . . .	89–106	38
1. Perfeccionamiento de los marcos normativos internacionales . . . . .	89–97	38
2. Mejor información y mejor análisis . . . . .	98–99	40
3. La diplomacia preventiva y la mediación . . . . .	100–103	40
4. Despliegue preventivo . . . . .	104–106	41

\* Las notas al presente informe pueden consultarse en línea en [www.un.org/secureworld](http://www.un.org/secureworld).

V.	Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas . . . . .	107–144	42
A.	Las amenazas con que nos enfrentamos . . . . .	107–116	42
1.	Las armas nucleares . . . . .	107–112	42
2.	Armas radiológicas . . . . .	113	43
3.	Armas químicas y biológicas . . . . .	114–116	43
B.	Cómo responder al problema de la prevención . . . . .	117–144	44
1.	Mejores estrategias para reducir la demanda . . . . .	118–126	44
2.	Mejores estrategias para reducir la oferta . . . . .	127–138	46
3.	Mayor capacidad coercitiva . . . . .	139–141	48
4.	Mejor protección de la salud pública . . . . .	142–144	49
VI.	Terrorismo . . . . .	145–164	49
A.	La amenaza con que nos enfrentamos . . . . .	145–146	49
B.	Cómo responder al problema de la prevención . . . . .	147–164	50
1.	Una estrategia global . . . . .	147–148	50
2.	Mejores instrumentos de lucha contra el terrorismo . . . . .	149–153	51
3.	Prestación de asistencia a los Estados en la lucha contra el terrorismo . . . . .	154–156	52
4.	Definición del terrorismo . . . . .	157–164	53
VII.	La delincuencia organizada transnacional . . . . .	165–177	54
A.	La amenaza con que nos enfrentamos . . . . .	165–170	54
B.	Cómo responder al problema de la prevención . . . . .	171–177	55
1.	Mejoramiento de los marcos normativos internacionales . . . . .	172–176	56
2.	Mejores estrategias para el fomento de la capacidad estatal . . . . .	177	57
VIII.	El papel de las sanciones . . . . .	178–182	57
	Parte III		
	La seguridad colectiva y el uso de la fuerza		
IX.	El uso de la fuerza: normas y directrices . . . . .	183–209	60
A.	La cuestión de la legalidad . . . . .	185–203	60
1.	El Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y la legítima defensa . . . . .	188–192	60
2.	El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y las amenazas externas . . . . .	193–198	61
3.	El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, las amenazas internas y la obligación de proteger . . . . .	199–203	62
B.	La cuestión de la legitimidad . . . . .	204–209	64

X.	Capacidad para imponer y mantener la paz . . . . .	210–220	65
	Cooperación regional . . . . .	220	67
XI.	Consolidación de la paz después del conflicto . . . . .	221–230	67
	A. La función del personal de mantenimiento de la paz . . . . .	221–223	67
	B. La tarea más general de consolidación de la paz . . . . .	224–230	68
XII.	Protección de los civiles . . . . .	231–239	69
	La seguridad del personal de las Naciones Unidas . . . . .	239	71
	Parte IV		
	Unas Naciones Unidas más eficaces para el siglo XXI		
XIII.	La Asamblea General . . . . .	240–243	73
XIV.	El Consejo de Seguridad . . . . .	244–260	74
XV.	Comisión para la Consolidación de la Paz . . . . .	261–269	77
	Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz . . . . .	266–269	79
XVI.	Las organizaciones regionales . . . . .	270–273	79
XVII.	El Consejo Económico y Social . . . . .	274–281	80
	Lograr coherencia normativa . . . . .	280–281	82
XVIII.	La Comisión de Derechos Humanos . . . . .	282–291	82
XIX.	La Secretaría . . . . .	292–296	84
	A. Dar mayor respaldo al Secretario General . . . . .	293–294	84
	B. Una Secretaría competente y profesional . . . . .	295–296	85
XX.	La Carta de las Naciones Unidas . . . . .	297–302	86
	Anexos		
	I. Resumen de las recomendaciones . . . . .		87
	II. Composición y mandato del Grupo . . . . .		103
	III. Secretaría del Grupo . . . . .		106
	IV. Reuniones del Grupo, consultas regionales y seminarios . . . . .		107

## Resumen

### **Hacia un nuevo consenso en materia de seguridad**

Las Naciones Unidas fueron creadas en 1945 para, ante todo, “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra” y asegurar que jamás volvieran a repetirse los horrores de las guerras mundiales. Sesenta años después, sabemos demasiado bien que las mayores amenazas a la seguridad con que nos enfrentamos hoy día, y con que nos enfrentaremos en los decenios por venir, van mucho más allá de las guerras de agresión entre Estados. Estas amenazas comprenden la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente; la guerra y la violencia internas; la proliferación y el posible uso de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional. Las amenazas provienen tanto de actores estatales como no estatales y afectan la seguridad tanto de los Estados como de los seres humanos.

La principal preocupación de los fundadores de las Naciones Unidas era la seguridad del Estado. Cuando hablaban de crear un nuevo sistema de seguridad colectiva lo hacían con el tradicional sentido militar: un sistema en que los Estados se mancomunaban comprometiéndose a considerar que una agresión contra uno de ellos es una agresión contra todos y, en tal caso, a reaccionar colectivamente. Pero también comprendían muy bien, mucho antes de que se impusiera la idea de la seguridad humana, que la seguridad, el desarrollo económico y la libertad humana eran indivisibles. En el preámbulo de la Carta se proclama también que las Naciones Unidas se crearon para “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre” y para “promover el progreso social y ... elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.

El desafío central del siglo XXI es plasmar un concepto nuevo y más amplio, que sintetice todas esas vertientes, de lo que significa la seguridad colectiva, y de todas las responsabilidades, compromisos, estrategias e instituciones concomitantes que se necesitan para un sistema de seguridad colectiva eficaz, eficiente y equitativo.

El nuevo consenso en materia de seguridad debe basarse en el entendimiento de que los principales protagonistas de la lucha contra todas las amenazas, nuevas y antiguas, con que nos enfrentamos, siguen siendo los Estados soberanos, cuya función y responsabilidades, y derecho a ser respetados, están consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Pero en el siglo XXI, como nunca antes, ningún Estado puede hacer frente a esas amenazas por sí solo. Es indispensable contar con estrategias colectivas, instituciones colectivas y un sentido de responsabilidad colectiva.

El argumento a favor de un sistema de seguridad colectiva se basa en tres pilares básicos. Las amenazas actuales no respetan las fronteras nacionales, están relacionadas entre sí, y deben encararse tanto en los planos mundial y regional como en el plano nacional. Ningún Estado, por más poderoso que sea, puede hacerse invulnerable, por sí solo, a las amenazas actuales. Y no se puede suponer que todo Estado podrá o querrá siempre cumplir su deber de proteger a su propia población y no causar daño a sus vecinos.



No debemos subestimar la dificultad de lograr un nuevo consenso sobre el significado y las responsabilidades de la seguridad colectiva. Muchos considerarán que una o varias de las amenazas que hemos señalado no son realmente amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Algunos opinan que el VIH/SIDA es una enfermedad terrible, pero no una amenaza a la seguridad. O que el terrorismo es una amenaza para algunos Estados, pero no para todos. O que las guerras civiles en África son una tragedia humanitaria pero no, claramente, un problema de seguridad internacional. O que la pobreza es un problema de desarrollo y no de seguridad.

Las diferencias de poder, riqueza y geografía determinan, por cierto, nuestra sensación de lo que constituye la amenaza más grave a nuestra supervivencia y bienestar. Estas diferencias nos llevan a minimizar lo que otros consideran la amenaza más grave a su supervivencia. La falta de equidad en la respuesta a las amenazas acentúa las divisiones. Muchos opinan que la supuesta seguridad colectiva de hoy día es simplemente un sistema para proteger a los ricos y a los poderosos. Estas ideas plantean un obstáculo fundamental a la creación de un sistema de seguridad colectiva. En pocas palabras, sin un reconocimiento mutuo de las amenazas no puede haber seguridad colectiva. La autarquía será la norma, reinará la desconfianza, y seremos incapaces de lograr los beneficios a largo plazo de la cooperación.

Lo que se necesita hoy día es, ni más ni menos, un nuevo consenso entre alianzas que parecen estar a punto de desintegrarse, entre naciones ricas y naciones pobres, y entre pueblos sumidos en la desconfianza y separados por un abismo cultural que parece cada vez mayor. La esencia de ese consenso es sencilla: somos todos responsables de la seguridad de los demás. Y la manera de poner a prueba ese consenso será mediante la acción.

### **La seguridad colectiva y el desafío de la prevención**

Cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional constituye una amenaza a la seguridad internacional. Si se parte de esa definición, hay seis grupos de amenazas que deben preocupar al mundo hoy y en los decenios por venir:

- Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental
- Los conflictos entre Estados
- Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala
- Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas
- El terrorismo
- La delincuencia organizada transnacional

En sus primeros 60 años, las Naciones Unidas han hecho contribuciones cruciales para reducir o mitigar esas amenazas a la seguridad internacional. Si bien hubo importantes fracasos y deficiencias, los éxitos y las contribuciones no han sido suficientemente valorados. Ello permite abrigar la esperanza de que la Organización pueda adaptarse para hacer frente con éxito a los nuevos retos del siglo XXI.

El principal desafío para las Naciones Unidas y sus miembros consiste en asegurar que, de todas las amenazas en las categorías arriba indicadas, las que son distantes no pasen a ser inminentes y las que son inminentes no lleguen a ser destructivas. Ello exige un marco de acción preventiva que encare todas esas amenazas de todas las maneras que más eco encuentran en las distintas partes del mundo. Ante todo, exigirá liderazgo en los planos nacional e internacional para actuar rápida, decisiva y colectivamente contra todas esas amenazas —desde el VIH/SIDA hasta el terrorismo nuclear— antes de que hayan tenido sus efectos más devastadores.

Al describir cómo se ha de hacer frente al problema de la prevención, comenzamos con el desarrollo porque es el fundamento indispensable para un sistema de seguridad colectiva en el que la prevención se tome en serio. El desarrollo sirve para muchas cosas. Ayuda a luchar contra la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental, que matan a millones de seres humanos y plantean una amenaza a la seguridad humana. El desarrollo es esencial para ayudar a los Estados a prevenir o remediar el deterioro de la capacidad estatal, que es crucial para hacer frente a casi todo tipo de amenaza. Y es parte de una estrategia a largo plazo para prevenir la guerra civil y poner fin a los entornos en los que florecen el terrorismo y la delincuencia organizada.

### **La seguridad colectiva y el uso de la fuerza**

¿Qué ocurre si fracasa la prevención por medios pacíficos, si ninguna de las medidas preventivas que se han descrito hasta ahora detiene el descenso hacia la guerra y el caos, si las amenazas distantes se hacen inminentes, si las amenazas inminentes se hacen reales o si una amenaza no inminente cobra carácter muy real y no parece posible detenerla sin usar la fuerza militar?

Nos referimos en esta parte a las circunstancias en que una seguridad colectiva eficaz puede exigir el respaldo de la fuerza militar, comenzando con las normas de derecho internacional que deben regir la decisión de ir a la guerra para que no impere la anarquía. Es necesario distinguir entre las situaciones en que un Estado aduce actuar en legítima defensa, aquellas en que un Estado supone una amenaza para otros más allá de sus fronteras y aquellas en que la amenaza es predominantemente interna y la cuestión reside en la responsabilidad de proteger a la población de un Estado. A nuestro juicio, la Carta de las Naciones Unidas, debidamente interpretada y aplicada, es adecuada en todos los casos. No es necesario ampliar ni restringir el alcance bien conocido del Artículo 51 y el Capítulo VII da plenos poderes al Consejo de Seguridad para hacer frente a las amenazas de toda índole a que puedan verse expuestos los Estados. La tarea no consiste en encontrar una alternativa al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad sino en que funcione mejor que hasta ahora.

El hecho de que la fuerza se *pueda* usar legítimamente no siempre significa, por una cuestión de conciencia y sentido común, que *haya* que usarla. Definimos una serie de directrices (cinco criterios de legitimidad) que, a nuestro juicio, el Consejo de Seguridad (y quienquiera participe en las decisiones de esta índole) siempre debería tener en cuenta al considerar si ha de autorizar o emplear la fuerza militar. La adopción de estas directrices (gravedad de la amenaza, propósito correcto, último recurso, proporcionalidad de los medios y balance de las consecuencias) no ha de producir conclusiones convenidas que se puedan predecir automáticamente, pero debería aumentar considerablemente las posibilidades de llegar a un consenso internacional acerca de cuestiones que en los últimos años han sido causa de profunda división.

También nos referiremos en esta parte a otras importantes cuestiones que surgen durante un conflicto violento y después, entre ellos la capacidad necesaria para imponer, mantener y consolidar la paz y para proteger a la población civil. Se plantea una y otra vez la necesidad de que todos los miembros de la comunidad internacional, tanto los países desarrollados como en desarrollo, estén mucho más dispuestos a proporcionar y financiar recursos militares que se puedan desplegar. Es muy fácil hacer gestos simbólicos, pero un sistema de seguridad colectiva eficaz, eficiente y equitativo exige un compromiso real.

### **Unas Naciones Unidas más eficaces para el siglo XXI**

Nunca se pensó en las Naciones Unidas como algo utópico, sino como un sistema de seguridad colectiva que funcionara. La Carta de las Naciones Unidas confirió a los Estados más poderosos la condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad y el veto. A cambio, se esperaba que utilizaran su poder en pro del bien común y promovieran y acataran el derecho internacional. Como dijo Harry Truman, a la sazón Presidente de los Estados Unidos, en su discurso ante la última sesión plenaria de la conferencia en que se estableció la Organización, “todos tenemos que reconocer, por más poderosos que seamos, que debemos renunciar a hacer siempre lo que se nos antoje”.

Al plantearse la cuestión de la reforma de las Naciones Unidas es tan importante hoy como lo era en 1945 llegar a un equilibrio entre el poder y los principios. Las recomendaciones que desestimen una realidad básica de poder estarán condenadas al fracaso o al olvido, pero las que simplemente consignent la distribución del poder sin más y no traten de promover los principios internacionales probablemente no han de contar con la amplia adhesión que se necesita para un cambio de conducta en el plano internacional.

Los cambios que se propongan deberían obedecer a necesidades del mundo real. Cambiar por cambiar significaría volver a caer en los eternos debates de reforma en el último decenio. El criterio definitorio es si el cambio propuesto ayuda o no a resolver el problema planteado por una amenaza virulenta.

Durante todo el curso de nuestros trabajos hemos tratado de determinar las deficiencias institucionales en la forma en que se reacciona actualmente a una amenaza. Las que se indican a continuación son las que hay que subsanar con mayor urgencia:

- La Asamblea General ha perdido vitalidad y muchas veces no centra eficazmente su atención en los problemas más apremiantes del momento.
- El Consejo de Seguridad tendrá que ser más proactivo en el futuro. Para ello, quienes más contribuyen a la Organización financiera, militar y diplomáticamente deben participar más en su proceso de adopción de decisiones y quienes participan en este proceso deben aportar más a la Organización. El Consejo de Seguridad, para poder hacer todo lo que esperamos de él, necesita mayor credibilidad, legitimidad y carácter representativo.
- Existe una importante laguna institucional en la labor de prestar asistencia a los países en situación difícil y a los que salen de un conflicto, a los que se suele prestar poca atención, impartir poca orientación normativa y aportar pocos recursos.

- El Consejo de Seguridad no ha aprovechado al máximo las posibles ventajas de la cooperación con organizaciones regionales y subregionales.
- Hay que establecer nuevos mecanismos institucionales para hacer frente a las amenazas económicas y sociales a la seguridad internacional.
- La Comisión de Derechos Humanos adolece de un déficit de legitimidad que arroja dudas sobre la reputación general de las Naciones Unidas.
- Se necesitaría una Secretaría más profesional, mejor organizada, y con mucha mayor capacidad para la acción concertada.

Las reformas que proponemos no harán por sí mismas más eficaces a las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas no estarán a la altura de las expectativas si los Estados Miembros no llegan a un acuerdo sobre los elementos de seguridad enunciados en el presente informe. Las instituciones no pueden ser más fuertes que la energía, los recursos y la atención que les dediquen los Estados Miembros y sus dirigentes.

## Parte I

### Hacia un nuevo consenso en materia de seguridad

#### *Resumen*

Las Naciones Unidas fueron creadas en 1945 para, ante todo, “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra” y asegurar que jamás volvieran a repetirse los horrores de las guerras mundiales. Sesenta años después, sabemos demasiado bien que las mayores amenazas a la seguridad con que nos enfrentamos hoy día, y con que nos enfrentaremos en los decenios por venir, van mucho más allá de las guerras de agresión entre Estados. Estas amenazas comprenden la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente; la guerra y la violencia internas; la proliferación y el posible uso de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional. Las amenazas provienen tanto de actores estatales como no estatales y afectan la seguridad tanto de los Estados como de los seres humanos.

La principal preocupación de los fundadores de las Naciones Unidas era la seguridad del Estado. Cuando hablaban de crear un nuevo sistema de seguridad colectiva lo hacían con el tradicional sentido militar: un sistema en que los Estados se mancomunaban comprometiéndose a considerar que una agresión contra uno de ellos es una agresión contra todos y, en tal caso, a reaccionar colectivamente. Pero también comprendían muy bien, mucho antes de que se impusiera la idea de la seguridad humana, que la seguridad, el desarrollo económico y la libertad humana eran indivisibles. En el preámbulo de la Carta se proclama también que las Naciones Unidas se crearon para “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre” y para “promover el progreso social y ... elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.

El desafío central del siglo XXI es plasmar un concepto nuevo y más amplio, que sintetice todas esas vertientes, de lo que significa la seguridad colectiva, y de todas las responsabilidades, compromisos, estrategias e instituciones concomitantes que se necesitan para un sistema de seguridad colectiva eficaz, eficiente y equitativo.

El nuevo consenso en materia de seguridad debe basarse en el entendimiento de que los principales protagonistas de la lucha contra todas las amenazas, nuevas y antiguas, con que nos enfrentamos, siguen siendo los Estados soberanos, cuya función y responsabilidades, y derecho a ser respetados, están consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Pero en el siglo XXI, como nunca antes, ningún Estado puede hacer frente a esas amenazas por sí solo. Es indispensable contar con estrategias colectivas, instituciones colectivas y un sentido de responsabilidad colectiva.

El argumento a favor de un sistema de seguridad colectiva se basa en tres pilares básicos. Las amenazas actuales no respetan las fronteras nacionales, están relacionadas entre sí, y deben encararse tanto en los planos mundial y regional como en el plano nacional. Ningún Estado, por más poderoso que sea, puede hacerse invulnerable, por sí solo, a las amenazas actuales. Y no se puede suponer que todo Estado podrá o querrá siempre cumplir su deber de proteger a su propia población y no causar daño a sus vecinos.

No debemos subestimar la dificultad de lograr un nuevo consenso sobre el significado y las responsabilidades de la seguridad colectiva. Muchos considerarán que una o varias de las amenazas que hemos señalado no son realmente amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Algunos opinan que el VIH/SIDA es una enfermedad terrible, pero no una amenaza a la seguridad. O que el terrorismo es una amenaza para algunos Estados, pero no para todos. O que las guerras civiles en África son una tragedia humanitaria pero no, claramente, un problema de seguridad internacional. O que la pobreza es un problema de desarrollo y no de seguridad.

Las diferencias de poder, riqueza y geografía determinan, por cierto, nuestra sensación de lo que constituye la amenaza más grave a nuestra supervivencia y bienestar. Estas diferencias nos llevan a minimizar lo que otros consideran la amenaza más grave a su supervivencia. La falta de equidad en la respuesta a las amenazas acentúa las divisiones. Muchos opinan que la supuesta seguridad colectiva de hoy día es simplemente un sistema para proteger a los ricos y a los poderosos. Estas ideas plantean un obstáculo fundamental a la creación de un sistema de seguridad colectiva. En pocas palabras, sin un reconocimiento mutuo de las amenazas no puede haber seguridad colectiva. La autarquía será la norma, reinará la desconfianza, y seremos incapaces de lograr los beneficios a largo plazo de la cooperación.

Lo que se necesita hoy día es, ni más ni menos, un nuevo consenso entre alianzas que parecen estar a punto de desintegrarse, entre naciones ricas y naciones pobres, y entre pueblos sumidos en la desconfianza y separados por un abismo cultural que parece cada vez mayor. La esencia de ese consenso es sencilla: somos todos responsables de la seguridad de los demás. Y la manera de poner a prueba ese consenso será mediante la acción.

## I. Dos mundos distintos: 1945 y 2005

1. Las Naciones Unidas fueron creadas en un ambiente de optimismo generado por el fin de la segunda guerra mundial y el deseo de evitar una repetición de sus horrores y los de la primera guerra mundial. Para muchos de los Estados que más sufrieron en esas guerras mundiales, el experimento ha tenido éxito. En los 60 años siguientes, muchas partes del mundo han gozado de una paz y una prosperidad jamás vistas. Desaparecieron las rivalidades y tensiones que llevaron a la segunda guerra mundial, se evitó la guerra entre las grandes Potencias y se impuso una paz estable en Europa. El Japón, Alemania e Italia fueron integrados exitosamente a la comunidad de naciones y ocupan actualmente el segundo, tercer y sexto lugar por sus contribuciones financieras a las Naciones Unidas.

2. En los primeros 30 años de las Naciones Unidas, decenas de nuevos Estados surgieron de los sistemas coloniales que, hasta unos años atrás, habían subordinado a media humanidad a un puñado de capitales. Una de las contribuciones fundamentales de las Naciones Unidas durante ese período fue la asistencia que prestaron al nacimiento de esos nuevos Estados. La descolonización, a su vez, transformó a las Naciones Unidas. Cuando las Naciones Unidas fueron creadas en 1945 contaban con 51 miembros; hoy tienen 191. La Asamblea General pasó de ser un órgano compuesto por Estados que, en general, se parecían entre sí, a uno increíblemente heterogéneo. Para mediados del decenio de 1960 los países en desarrollo eran mayoría en la

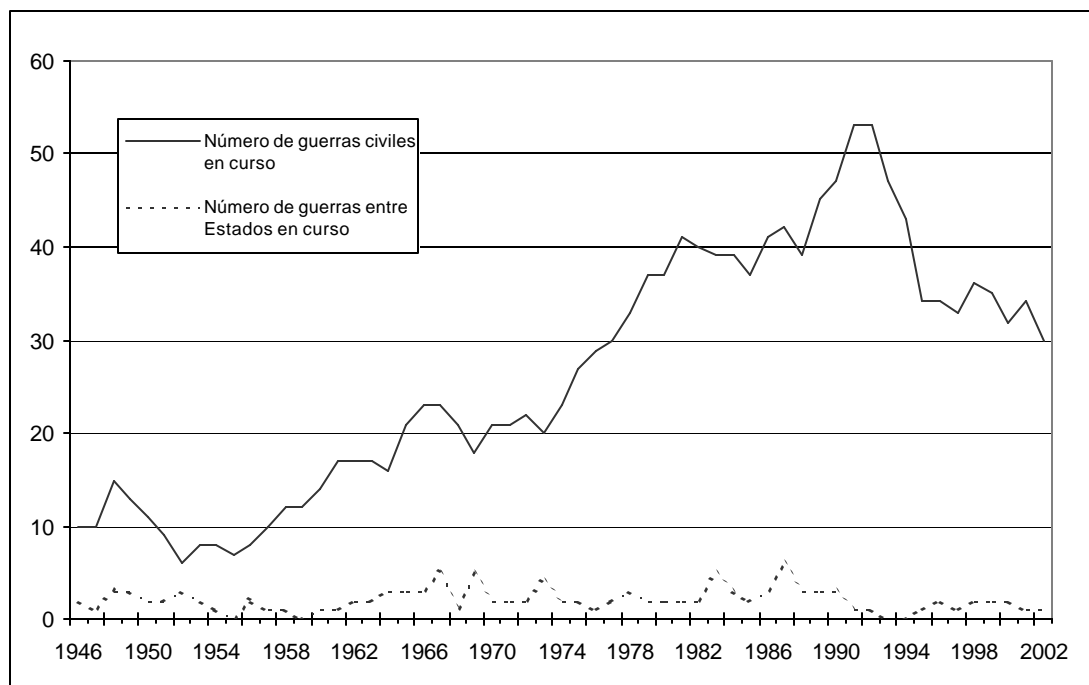
Asamblea General y gracias a ella lograron tener una voz en la política internacional que, en general, se les había negado fuera de esa institución.

3. La segunda mitad del siglo XX fue una lucha para alcanzar la viabilidad de esos nuevos Estados y el bienestar de sus ciudadanos. Dichos Estados heredaron fronteras coloniales arbitrarias y economías coloniales cuyo propósito era atender las necesidades de la metrópoli. La independencia fue el comienzo de una carrera para educar a su población y desarrollar los conocimientos profesionales, científicos y tecnológicos necesarios para hacer funcionar un Estado y una economía modernos. Todo ello ocurrió en una época de enormes expectativas respecto de lo que el Estado podía y debía proporcionar, cuando la mayoría de los modelos de crecimiento económico se basaban en un fuerte control estatal.

4. En los últimos 40 años, la esperanza de vida en los países en desarrollo ha aumentado en 20 años, y el ingreso per cápita se ha duplicado en países como Botswana, el Brasil, China, la República de Corea y Turquía, en menos de un tercio del tiempo que tardaron el Reino Unido o los Estados Unidos hace 100 años o más. Sin embargo, pese a ese progreso, gran parte del mundo siguió sumida en una pobreza que pone en peligro la vida. En términos globales, el ingreso per cápita en el África subsahariana no aumentó entre 1975 y 1999.

5. En el decenio de 1980 muchos de esos nuevos Estados se enfrentaban con una crisis de capacidad y legitimidad que llevó a que la guerra interna se convirtiera en la forma dominante de conflicto armado en la segunda mitad del siglo XX (véase el gráfico I).

Gráfico I  
**Guerras ocurridas entre 1946 y 2002**



Fuente: Departamento de Estudios sobre la Paz y los Conflictos de la Universidad de Uppsala; e Instituto Internacional de Oslo de Investigaciones sobre la Paz.

6. En los albores del siglo XXI esos conflictos distan de haberse superado. Más de 1.000 millones de personas carecen de agua potable, más de 2.000 millones no tienen acceso a servicios sanitarios adecuados, y más de 3 millones de personas mueren todos los años debido a enfermedades relacionadas con el agua. Catorce millones de personas, incluidos 6 millones de niños, mueren todos los años de hambre. En 2000 padecían de malnutrición 842 millones de personas, el 95% de las cuales vivían en países pobres.

7. Hoy día, casi 30 millones de personas en África están enfermas del VIH/SIDA. En los Estados más afectados la enfermedad ha diezgado a los miembros adultos de las élites urbanas, reduciendo la capacidad estatal y devastando la actividad económica de lo que debería ser el grupo más productivo de un país. El número creciente de mujeres y niñas infectadas es una amenaza para la producción agrícola y de alimentos. Si las tendencias no se invierten, algunos de esos Estados corren peligro de un colapso bajo la carga combinada de la pobreza y el VIH/SIDA.

8. La descolonización fue sólo una de las fuerzas que conformaron a las Naciones Unidas. Los fundadores de las Naciones Unidas no previeron que los Estados Unidos y la antigua Unión Soviética iniciarían poco después una rivalidad a escala mundial, fabricando y desplegando decenas de miles de armas nucleares capaces de destruir el mundo una y otra vez.

9. El objetivo de controlar la capacidad destructiva de la tecnología nuclear y aprovechar su potencial se convirtió en un aspecto central de la labor de las Naciones Unidas. La Asamblea General, en la primera resolución que aprobó en 1946, instó a la eliminación de las armas “capaces de causar destrucción colectiva de importancia”.

10. La guerra fría determinó en buena medida la política mundial de los 45 años siguientes. La rivalidad entre los Estados Unidos y la Unión Soviética impidió que el Consejo de Seguridad desempeñara un papel dominante en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Casi todos los conflictos armados y las luchas de liberación se interpretaron a través del prisma de la rivalidad entre Oriente y Occidente, hasta el histórico colapso de la antigua Unión Soviética y el fin del régimen comunista en Europa oriental.

11. Sin embargo, sin las Naciones Unidas el mundo después de 1945 habría sido probablemente más sangriento. En la segunda mitad del siglo XX hubo menos guerras entre Estados que en la primera mitad. En vista de que durante el mismo período el número de Estados prácticamente se cuadruplicó, cabía haber esperado un acusado aumento en las guerras entre Estados. Sin embargo ello no sucedió, en parte gracias a las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas redujeron el peligro de la guerra entre Estados de diversas maneras. Se fomentó la paz con la invención del mantenimiento de la paz; el Secretario General llevó a cabo gestiones diplomáticas; la Corte Internacional de Justicia resolvió controversias y se mantuvo una firme posición en contra de la guerra de agresión.

12. El espectacular aunque pacífico fin de la guerra fría fue una oportunidad para que floreciera la seguridad colectiva. Los primeros años que siguieron al final de la guerra fría parecieron anunciar un nuevo papel para las Naciones Unidas. En 1990 el Consejo de Seguridad autorizó el uso de la fuerza contra el Iraq para liberar Kuwait. El Consejo amplió la interpretación de lo que constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales para autorizar una intervención con fines humanitarios en



Somalia. Las Naciones Unidas ayudaron a poner fin a varias guerras de larga data en América Central y África meridional.

13. Ese momento duró poco. Muy pronto pudo comprobarse que las Naciones Unidas habían cambiado las cadenas de la guerra fría por el chaleco de fuerza de la inercia de los Estados Miembros y la indiferencia de las grandes Potencias. Si bien las Naciones Unidas dieron origen al concepto de la seguridad humana, demostraron estar mal preparadas para proporcionarla. Siguió sin resolverse conflictos regionales de larga data como los de Israel y Palestina y Cachemira. La inacción ante las depuraciones étnicas y los genocidios en Rwanda y Bosnia socavaron el apoyo internacional. El optimismo cedió a un nuevo cinismo respecto de la disposición de los Estados Miembros a apoyar la Organización.

14. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, D.C. permitieron vislumbrar las posibilidades de un sistema renovado de seguridad colectiva. El 12 de septiembre de 2001 Francia presentó y el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad la resolución 1368 (2001) en la que se condenaban los atentados y que abrió camino a la campaña militar de legítima defensa contra el régimen de los talibanes encabezada por los Estados Unidos. El mismo día la Asamblea General condenó el terrorismo y los atentados. El 28 de septiembre de 2001 el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1373 (2001), que impone a todos los Estados Miembros la obligación de tomar medidas concretas de lucha contra el terrorismo con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Tres meses más tarde las Naciones Unidas presidieron la concertación del Acuerdo de Bonn, en virtud del cual se creó un gobierno provisional para reemplazar el régimen depuesto de los talibanes. Las Naciones Unidas apoyaron el gobierno provisional del Afganistán como custodio del proceso de paz y ayudaron a redactar la nueva constitución del país.

15. Ese propósito internacional común sólo duró unos meses y cayó presa de la discordia causada en 2003 por la guerra en el Iraq dirigida por los Estados Unidos.

16. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 revelaron que los Estados, al igual que las instituciones de seguridad colectiva, no se habían adaptado a los cambios en la naturaleza de las amenazas. La revolución tecnológica, que ha cambiado radicalmente el mundo de las comunicaciones, el procesamiento de información, la salud y el transporte, ha borrado fronteras, modificado las corrientes migratorias y permitido que la información se comparta en todo el mundo con una rapidez inconcebible hace dos decenios. Esos cambios han surtido numerosos beneficios, pero también han hecho posible causar grandes daños. Un número cada vez menor de personas puede causar daños cada vez mayores, sin el apoyo de ningún Estado. Una nueva amenaza, la delincuencia organizada transnacional, socava el imperio de la ley a nivel nacional e internacional. Las tecnologías de la vida cotidiana pueden transformarse en instrumentos de agresión. No hemos comprendido aún la totalidad de los efectos de esos cambios, que anuncian, sin embargo, un clima fundamentalmente diferente en materia de seguridad, con oportunidades sin precedentes de cooperación y con posibilidades nunca vistas de destrucción.

## **II. El argumento a favor de un sistema general de seguridad colectiva**

### **A. Amenazas sin fronteras**

17. Hoy más que nunca las amenazas están interrelacionadas y una amenaza contra uno es una amenaza contra todos. La vulnerabilidad mutua de débiles y fuertes nunca ha estado más clara.

18. La integración económica mundial significa que un atentado terrorista de envergadura en cualquier parte del mundo desarrollado tendría consecuencias devastadoras para el bienestar de millones de personas en el mundo en desarrollo. El Banco Mundial calcula que, por sí solos, los atentados del 11 de septiembre de 2001 aumentaron en 10 millones de personas el número de pobres en el mundo; el costo total para la economía mundial superó probablemente los 80.000 millones de dólares. Esas cifras serían mucho mayores en caso de un incidente de terrorismo nuclear.

19. Del mismo modo, la seguridad del Estado más rico puede depender de la capacidad del Estado más pobre de contener una nueva enfermedad. Puesto que la duración de los vuelos internacionales es inferior al período de incubación de muchas enfermedades infecciosas, cualquiera de los 700 millones de pasajeros anuales que llevan esos vuelos puede ser, sin saberlo, un portador de enfermedad a escala mundial. El síndrome respiratorio agudo y grave (SARS) infectó a más de 8.000 personas en 30 países en un período de tres meses y provocó la muerte de casi 700 de ellas. Se estima que la pandemia de gripe de 1919 se cobró hasta 100 millones de víctimas, mucho más que la primera guerra mundial, en poco más de un año. Hoy en día un virus similar podría causar decenas de millones de muertes en mucho menos tiempo.

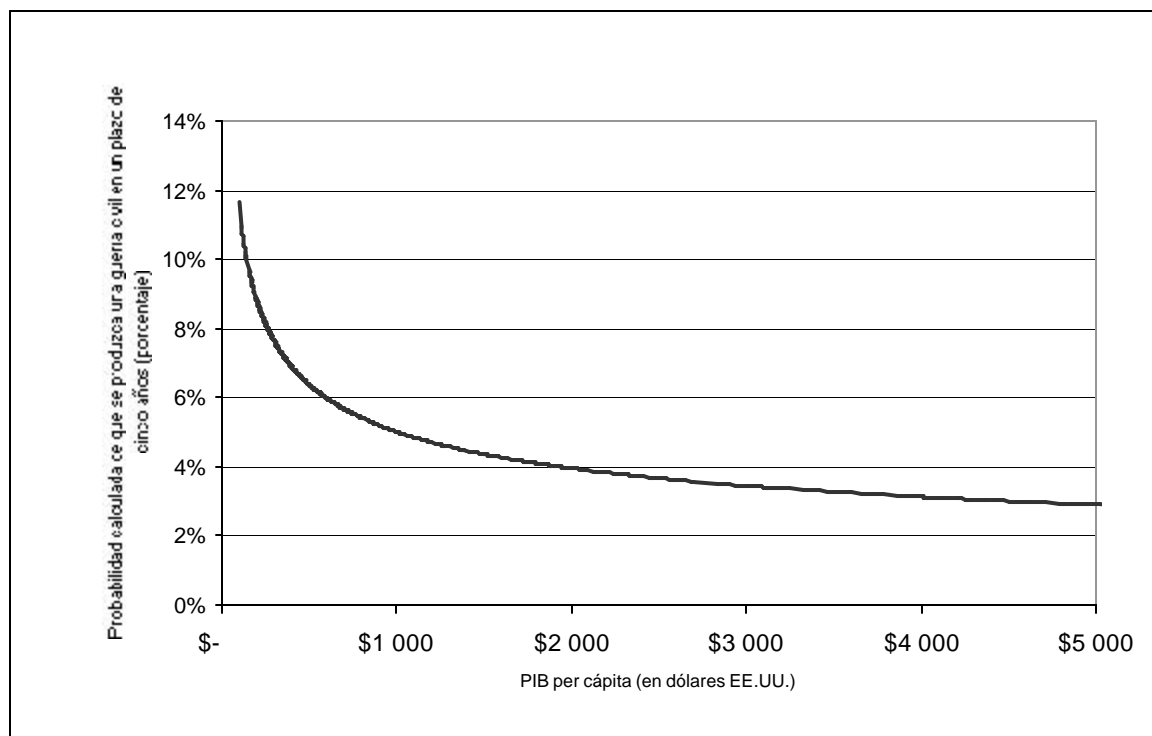
20. En la actualidad, cualquier amenaza a la seguridad internacional amplifica el peligro que plantean las demás amenazas. La proliferación nuclear por parte de los Estados aumenta la disponibilidad del material y la tecnología necesarios para que un terrorista pueda adquirir un arma nuclear. El control estatal ineficiente de las fronteras y del tránsito a través de Estados débiles facilita el tráfico de material y tecnología nucleares por parte de actores no estatales.

21. Los grupos terroristas internacionales se aprovechan de los Estados débiles para procurarse refugio. Reclutan voluntarios explotando los rencores avivados por la pobreza, la ocupación extranjera y la falta de derechos humanos y democracia, por la intolerancia religiosa y de otro tipo, y por la violencia civil, una combinación explosiva que se observa comúnmente en las zonas afectadas por la guerra civil y los conflictos regionales. En los últimos años, los terroristas han aprovechado el acceso a productos de valor, como los estupefacientes, que tienen en países en guerra civil para ayudar a financiar sus actividades y realizar abultadas transferencias de dinero.

22. La pobreza, las enfermedades infecciosas, la degradación del medio ambiente y la guerra se refuerzan mutuamente en un ciclo mortífero. La pobreza (expresada mediante el producto interno bruto (PIB) per cápita) está estrechamente vinculada con el estallido de la guerra civil (véase el gráfico II). Enfermedades tales como el paludismo y el VIH/SIDA siguen cobrándose numerosas víctimas y refuerzan la pobreza. Las enfermedades y la pobreza, a su vez, están relacionadas con la degradación del medio ambiente; el cambio climático aumenta la incidencia de enfermedades infecciosas como el paludismo y el dengue. El estrés ambiental, provocado

por una alta densidad demográfica y una escasez de tierras y otros recursos naturales, puede contribuir a la violencia civil.

Gráfico II  
**Relación entre la pobreza y la guerra civil**



*Fuente:* Estudios realizados por Macartan Humphreys (Universidad de Columbia), sobre la base de datos proporcionados por el Banco Mundial, el Departamento de Estudios sobre la Paz y los Conflictos de la Universidad de Uppsala, y el Instituto Internacional de Oslo de Investigaciones sobre la Paz.

23. La delincuencia organizada transnacional coadyuva a muchas de las más graves amenazas a la paz y la seguridad internacionales. La corrupción, el tráfico ilícito y el blanqueo de dinero contribuyen a debilitar el Estado, impiden el crecimiento económico y socavan la democracia, creando así un entorno que hace posible el conflicto civil. Resulta particularmente preocupante la posibilidad de que grupos delictivos organizados proporcionen armas nucleares, radiológicas, químicas o biológicas a los terroristas. El creciente tráfico de estupefacientes explica, en parte, el rápido aumento en las infecciones del VIH/SIDA, particularmente en Europa oriental y partes de Asia. La delincuencia organizada socava también las actividades de mantenimiento de la paz y alimenta muchas guerras civiles mediante el tráfico ilícito de armas pequeñas y productos básicos de zonas de conflicto.

## B. Los límites de la autoprotección

24. Ningún Estado, por más poderoso que sea, puede hacerse invulnerable, por sí solo, a las amenazas actuales. Para garantizar su propia seguridad, todo Estado necesita cooperar con otros Estados. Por lo tanto, a todo Estado le conviene cooperar

con otros para ayudarlos a encarar las amenazas más urgentes con que éstos se enfrentan, porque así aumenta la posibilidad de una cooperación recíproca para encarar sus propias prioridades.

25. Tomemos, por ejemplo, la amenaza del terrorismo nuclear. Según los expertos, un grupo terrorista con 50 kilogramos de uranio muy enriquecido, cantidad que podría ocultarse en seis cartones de leche de un litro, sólo necesitaría transportarla clandestinamente de un país a otro para improvisar un artefacto nuclear explosivo que podría arrasarse una ciudad de mediano tamaño. Los controles fronterizos no serán una defensa adecuada contra semejante peligro. Para superar la amenaza del terrorismo nuclear se requiere la cooperación entre los Estados, tanto fuertes como débiles, para administrar mejor las existencias de uranio muy enriquecido, proteger mejor los contenedores en los puertos, y llegar a un acuerdo sobre nuevas normas para el enriquecimiento del uranio. La cooperación entre los Estados en cuestiones de inteligencia es esencial para acabar con el terrorismo.

26. Del mismo modo, para poner fin a la delincuencia organizada los Estados deben cooperar en la lucha contra el blanqueo de dinero, el tráfico de drogas y seres humanos y la corrupción. Los esfuerzos internacionales para resolver el problema fallarán en el eslabón más débil. La ineficacia de las instituciones de seguridad colectiva compromete la seguridad de todas las regiones y todos los Estados.

27. La mejor defensa contra la posibilidad de que los terroristas usen armas nucleares, químicas o biológicas sería tratar de controlar los materiales peligrosos, disuadir y capturar a los terroristas, y encarar las amenazas más amplias que aumentan el riesgo de que se cometan actos terroristas. La guerra civil, las enfermedades y la pobreza aumentan la posibilidad de un colapso del Estado y facilitan la propagación de la delincuencia organizada, aumentando también el riesgo del terrorismo y la proliferación al debilitar a los Estados y la capacidad colectiva de imponer el orden público. La prevención de actos de terrorismo masivo exige un gran empeño en fortalecer los sistemas de seguridad colectiva, reducir la pobreza, luchar contra el extremismo, poner fin a los rencores de la guerra, detener la propagación de las enfermedades infecciosas y luchar contra la delincuencia organizada.

28. Así pues, todos los Estados tienen un interés común en forjar un nuevo sistema amplio de seguridad colectiva que los comprometa a cooperar entre sí para hacer frente a una amplia gama de amenazas.

### **C. Soberanía y responsabilidad**

29. Al suscribir la Carta de las Naciones Unidas, los Estados no sólo se benefician de los privilegios de la soberanía, sino también asumen sus responsabilidades. Cualesquiera hayan sido las percepciones prevalecientes cuando el concepto de la soberanía estatal surgió tras la Paz de Westfalia, hoy día dicho concepto conlleva claramente la obligación de los Estados de proteger el bienestar de su población y de cumplir sus obligaciones con la comunidad internacional en general. Pero la historia nos enseña claramente que no puede darse por sentado que todos los Estados podrán o querrán siempre cumplir las obligaciones que les incumben en relación con su propia población y no causar daño a sus vecinos. Y en tales circunstancias los principios de la seguridad colectiva significan que parte de esa obligación debe ser asumida por la comunidad internacional, actuando de conformidad con la Carta de las

Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos para crear la capacidad o proporcionar la protección necesarias, según el caso.

30. Lo que procuramos proteger refleja lo que valoramos. La Carta de las Naciones Unidas procura proteger a todos los Estados, no porque sean intrínsecamente un bien, sino porque son necesarios para lograr la dignidad, la justicia, el valor y la seguridad de sus ciudadanos. Éstos son los valores que deben ocupar un lugar central en cualquier sistema de seguridad colectiva en el siglo XXI, aunque con demasiada frecuencia los Estados no los han respetado y fomentado. La seguridad colectiva que procuramos establecer postula precisamente que todos los Estados y las instituciones internacionales, y quienes las dirigen, comparten la responsabilidad de hacerlo.

#### **D. Los elementos de un sistema de seguridad colectiva digno de crédito**

31. Un sistema de seguridad colectiva sostenible y digno de crédito debe ser eficaz, eficiente y equitativo. El sistema multilateral que conocemos, por la manera en que ha respondido a las principales amenazas a la seguridad mundial de los últimos decenios, ha demostrado ser capaz de ello. Pero es necesario fortalecerlo para que funcione mejor, y en el presente informe detallamos todas las maneras de hacerlo.

##### **1. Eficacia**

32. Las instituciones de seguridad colectiva han hecho contribuciones de crítica importancia al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tanto al reducir la demanda de armas nucleares como al mediar conflictos interestatales o poner fin a guerras civiles, aunque esas contribuciones han sido frecuentemente denigradas, tanto por quienes desearían que esas instituciones hicieran más como por quienes desearían que hicieran menos.

33. Las instituciones de seguridad colectiva rara vez son eficaces por sí solas. Las instituciones multilaterales funcionan normalmente en paralelo con actores nacionales y regionales y, a veces, de la sociedad civil, y alcanzan su mayor eficacia cuando su labor tiene objetivos comunes, trátase de actividades de mediación, reconstrucción posterior a los conflictos, estrategias de reducción de la pobreza o medidas de no proliferación.

34. Los Estados siguen estando a la vanguardia de la respuesta a las amenazas actuales. Para luchar contra la pobreza y las enfermedades infecciosas, poner fin a la delincuencia transnacional, reconstruir una sociedad después de una guerra civil, reducir el terrorismo y detener la proliferación de materiales peligrosos es necesario actuar de consuno con unos Estados capaces y responsables. Por consiguiente, es preciso redoblar los esfuerzos para mejorar la capacidad de los Estados de ejercer su soberanía de una manera responsable. Para quienes estén en condiciones de ayudar a otros a mejorar esa capacidad, esta tarea debe ser parte de *su* responsabilidad.

35. Las acciones colectivas fracasan a menudo, a veces de manera espectacular. Los instrumentos colectivos sufren frecuentemente los efectos de la inobservancia, de una vigilancia y verificación que no son sistemáticas y de medidas coercitivas insuficientemente estrictas. El alerta temprana sólo es eficaz si lleva a la adopción temprana de medidas de prevención. La vigilancia y la verificación funcionan mejor

si se consideran complementos, y no sucedáneos, de la aplicación de medidas coercitivas.

36. Las instituciones de seguridad colectiva han demostrado ser especialmente inadecuadas para hacer frente al problema del genocidio y las violaciones manifiestas y en gran escala de los derechos humanos. Se trata de un desafío normativo para las Naciones Unidas: el concepto de la obligación que tienen el Estado y la comunidad internacional de proteger a los civiles de los efectos de la guerra y las violaciones de los derechos humanos aún no ha logrado superar totalmente la tensión existente entre los principios contradictorios de la inviolabilidad soberana y el derecho de intervención. Se trata también de un desafío operacional: impedir que un Estado mate a sus propios ciudadanos exige disponer de una considerable capacidad de despliegue militar.

## **2. Eficiencia**

37. Algunos instrumentos de seguridad colectiva han sido eficientes. El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la expresión institucional del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, con una trayectoria de considerables éxitos a largo plazo en la prevención de la proliferación generalizada de las armas nucleares y con un presupuesto ordinario de menos de 275 millones de dólares, es una verdadera ganga. Del mismo modo, las gestiones de mediación del Secretario General, si bien distan de haber contado con recursos adecuados, han ayudado a reducir las tensiones internacionales.

38. Sin embargo, muchos instrumentos de seguridad colectiva han sido ineficientes. Por ejemplo, las operaciones posteriores a los conflictos han estado caracterizadas con demasiada frecuencia por la duplicación de esfuerzos y la falta de coordinación entre un sinnúmero de programas bilaterales y de las Naciones Unidas, y por una rivalidad interinstitucional que ha impedido el uso óptimo de recursos limitados.

39. El principal motivo de la ineficiencia de nuestras instituciones de seguridad colectiva ha sido simplemente la renuencia a ocuparse seriamente de la prevención de la violencia capaz de cobrarse vidas humanas. Cuando no se invierten el tiempo y los recursos necesarios para impedir el estallido o el agravamiento de un conflicto en una etapa temprana, se termina luego en una conflagración mucho más amplia y sangrienta que es mucho más costoso resolver.

## **3. Equidad**

40. La credibilidad de todo sistema de seguridad colectiva depende también de la medida en que promueve la seguridad de todos sus miembros, independientemente de quiénes son los posibles beneficiarios, de su ubicación geográfica, de sus recursos o de su relación con las grandes Potencias.

41. Con demasiada frecuencia las Naciones Unidas y sus Estados Miembros han discriminado en su respuesta a las amenazas a la seguridad internacional. Compárese la rapidez con que reaccionaron las Naciones Unidas a los atentados del 11 de septiembre de 2001 con sus acciones frente a un acontecimiento mucho más sangriento: entre abril y mediados de julio de 1994, durante 100 días, Rwanda sufrió todos los días el equivalente de tres atentados del 11 de septiembre de 2001, en un país cuya población es 36 veces menor que la de Estados Unidos. Dos semanas después de comenzado el genocidio, el Consejo de Seguridad retiró del país la mayoría

de sus contingentes de mantenimiento de la paz. Pasó casi un mes antes de que los funcionarios de las Naciones Unidas hablaran de genocidio y aún más tiempo para que lo hicieran algunos miembros del Consejo de Seguridad. Cuando por fin se autorizó una nueva misión para Rwanda, seis semanas después de comenzado el genocidio, pocos Estados ofrecieron enviar soldados. La misión se desplegó cuando el genocidio ya se estaba acabando.

42. Del mismo modo, durante las deliberaciones del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio hemos observado nuevamente con estupor el ritmo glacial con que nuestras instituciones han respondido a las violaciones másivas de los derechos humanos registradas en Darfur (Sudán).

43. La respuesta ineficaz y falta de equidad de las instituciones de seguridad colectiva revela una verdad mucho más profunda sobre cuáles son las amenazas que realmente importan. Nuestras instituciones de seguridad colectiva no deben limitarse a afirmar que una amenaza contra uno es una amenaza contra todos, sino que también deben obrar en consecuencia.

## Parte II

### La seguridad colectiva y el desafío de la prevención

#### *Resumen*

Cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional constituye una amenaza a la seguridad internacional. Si se parte de esa definición, hay seis grupos de amenazas que deben preocupar al mundo hoy y en los decenios por venir:

- Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental
- Los conflictos entre Estados
- Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala
- Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas
- El terrorismo
- La delincuencia organizada transnacional

En sus primeros 60 años las Naciones Unidas han hecho contribuciones cruciales para reducir o mitigar esas amenazas a la seguridad internacional. Si bien hubo importantes fracasos y deficiencias, los éxitos y las contribuciones no han sido suficientemente valorados. Ello permite abrigar la esperanza de que la Organización pueda adaptarse para hacer frente con éxito a los nuevos retos del siglo XXI.

El principal desafío para las Naciones Unidas y sus miembros consiste en asegurar que, de todas las amenazas en las categorías arriba indicadas, las que son distantes no pasen a ser inminentes y las que son inminentes no lleguen a ser destructivas. Ello exige un marco de acción preventiva que encare todas esas amenazas de todas las maneras que más eco encuentran en las distintas partes del mundo. Ante todo, exigirá liderazgo en los planos nacional e internacional para actuar rápida, decisiva y colectivamente contra todas esas amenazas —desde el VIH/SIDA hasta el terrorismo nuclear— antes de que hayan tenido sus efectos más devastadores.

Al describir cómo se ha de hacer frente al problema de la prevención, comenzamos con el desarrollo porque es el fundamento indispensable para un sistema de seguridad colectiva en el que la prevención se tome en serio. El desarrollo sirve para muchas cosas. Ayuda a luchar contra la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental, que matan a millones de seres humanos y plantean una amenaza a la seguridad humana. El desarrollo es esencial para ayudar a los Estados a prevenir o remediar el deterioro de la capacidad estatal, que es crucial para hacer frente a casi todo tipo de amenaza. Y es parte de una estrategia a largo plazo para prevenir la guerra civil y poner fin a los entornos en los que florecen el terrorismo y la delincuencia organizada.



### III. La pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental

#### A. Las amenazas con que nos enfrentamos

44. Desde 1990, mientras el ingreso per cápita de los países en desarrollo aumentó a razón de un promedio anual del 3%, el número de personas que viven en la extrema pobreza aumentó en algunas regiones en más de 100 millones. En por lo menos 54 países el ingreso medio per cápita ha disminuido en el mismo período. Casi 11 millones de niños por año mueren de enfermedades prevenibles y más de medio millón de mujeres mueren durante el embarazo o el parto. La pobreza creciente viene de la mano de un aumento en la desigualdad general y la desigualdad de ingresos en muchos países pobres. Por ejemplo, en algunas partes de América Latina, los ingresos del 20% más rico de los hogares eran 30 veces mayores que los ingresos del 20% más pobre. Las mujeres y los jóvenes son desproporcionadamente más pobres en todo el mundo.

45. Los rencores que llevan a la violencia civil se agravan cuando la pobreza se suma a desigualdades étnicas o religiosas. Sin llegar al nivel de una guerra propiamente dicha, la combinación de una explosión demográfica juvenil, la pobreza, la urbanización y el desempleo ha llevado a un aumento de la violencia de pandillas en muchas ciudades del mundo en desarrollo. Según la conmovedora pregunta formulada por una mujer durante las consultas que el Grupo mantuvo con organizaciones de la sociedad civil en África, “¿Cómo hemos permitido que los jóvenes, que deberían ser nuestro bien máspreciado, se convirtieran en una amenaza para nuestra seguridad?”

46. El continente más afectado por la pobreza es África. Desde 1990 la esperanza de vida media en el África subsahariana ha disminuido de 50 a 46 años. Mientras que en el mundo desarrollado menos de 1 niño de cada 100 muere antes de haber cumplido los 5 años de edad, en la mayor parte del África subsahariana el número equivalente es 1 de cada 10, y en 14 países es 1 de cada 5. En el África subsahariana el número de personas que viven con menos de 1 dólar por día ha aumentado desde 1990. En el decenio de 1990 la subnutrición disminuyó a nivel mundial, pero aumentó en África.

47. En los últimos tres decenios, hemos sido testigos de la aparición de nuevas enfermedades infecciosas, el recrudecimiento de enfermedades ya existentes, y un aumento en la resistencia a un número cada vez mayor de antibióticos de gran uso. Los brotes de poliomielitis registrados recientemente amenazan con impedir su próxima erradicación, uno de los grandes logros del siglo XX. Esas tendencias señalan un gravísimo deterioro en la capacidad local y mundial de sanidad.

48. La respuesta internacional al VIH/SIDA sorprendió por su lentitud y vergonzosamente sigue careciendo de recursos suficientes. La primera iniciativa internacional importante sobre el VIH/SIDA, el Programa Mundial contra el SIDA, surgió recién en 1987, seis años después de que se hubieran detectado los primeros casos de VIH y después de que millones de personas en todo el mundo hubieran sido infectadas. Nueve años y 25 millones de infecciones después, se creó el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) para coordinar la labor de los organismos de las Naciones Unidas en el campo del VIH/SIDA. Cuando en 2000 el Consejo de Seguridad examinó por primera vez el VIH/SIDA como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, el número anual de decesos debidos al

VIH/SIDA en África superaba con creces el número de caídos en combate en todas las guerras civiles del decenio de 1990. En 2003, cuando se estableció el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, más de 11 millones de niños africanos habían quedado huérfanos a causa del VIH/SIDA.

49. El hecho de que África haya sido la principal víctima de la pandemia del VIH/SIDA plantea el incómodo interrogante de si la respuesta internacional se habría demorado de igual manera si la enfermedad hubiera reducido en 30 años la esperanza de vida en países no africanos.

50. Sigue siendo difícil avanzar en la lucha contra otras enfermedades infecciosas mortales. La campaña mundial para contener la tuberculosis ha registrado avances importantes, entre ellos mejoras en la voluntad política, la financiación, la formulación de estrategias, el acceso a medicamentos y la investigación médica. Con todo, anualmente se producen más de 8,5 millones de nuevos casos de tuberculosis y más de 2 millones de personas por año mueren de esa enfermedad. La Organización Mundial de la Salud (OMS) calcula que, si las tendencias actuales se mantienen hasta 2020, casi 1.000 millones de personas quedarán infectadas, 150 millones enfermarán y 36 millones morirán de tuberculosis. Persiste la urgente necesidad de reducir aún más el costo de los medicamentos y mejorar el acceso a ellos, y no sólo para la tuberculosis.

51. La reciente experiencia internacional con el SARS muestra cómo es posible limitar la propagación de una enfermedad infecciosa cuando unas instituciones mundiales eficaces trabajan en estrecha cooperación con unas instituciones nacionales capaces. La rápida respuesta de la OMS y los organismos nacionales detuvieron la enfermedad e impidieron un brote mucho más serio que podría haber puesto en peligro miles de vidas en varios continentes. Ningún Estado por sí solo podría haber logrado semejante grado de contención.

52. Las tendencias actuales indican que en muchos países, especialmente en el África subsahariana, persiste y posiblemente se esté agravando la inseguridad alimentaria. El crecimiento demográfico del mundo en desarrollo y el aumento en el consumo per cápita en el mundo industrializado han llevado a una mayor demanda de recursos escasos. La pérdida de tierras cultivables, la escasez de agua, la sobrepesca, la deforestación y la alteración de los ecosistemas plantean formidables obstáculos para el desarrollo sostenible. Se prevé que la población mundial aumentará de su nivel actual de 6.300 millones a 8.900 millones en 2050, y que casi todo ese crecimiento se registrará en los países menos capaces de absorberlo. Esa creciente población sólo se podrá alimentar si el rendimiento agrícola se puede aumentar de manera significativa y sostenible.

53. La degradación del medio ambiente ha aumentado el potencial destructivo de los desastres naturales y, en algunos casos, los ha desencadenado. El espectacular aumento en el número de desastres importantes registrado en los últimos 50 años es una manifestación preocupante de esa tendencia. Más de 2.000 millones de personas fueron afectadas por tales desastres en el último decenio y los daños económicos sufridos durante el mismo período superaron los de los cuatro decenios anteriores juntos. Si el cambio climático produce más inundaciones, olas de calor, sequías y tormentas graves, esa tendencia podría acelerarse.

54. Las consideraciones ambientales rara vez se incluyen en las estrategias de seguridad, desarrollo o asistencia humanitaria. Tampoco hay coherencia en las actividades de protección del medio ambiente en el plano mundial. La mayoría de los intentos de crear estructuras de gobernanza para encarar los problemas de la degradación del medio ambiente mundial no han logrado tratar con eficacia las cuestiones del cambio climático, la deforestación y la desertificación. Los tratados multilaterales regionales y mundiales sobre el medio ambiente sufren las consecuencias de una aplicación y un cumplimiento inadecuados por parte de los Estados Miembros.

55. Las instituciones internacionales y los Estados no se han organizado para encarar los problemas del desarrollo de una manera coherente e integrada, y siguen ocupándose de la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente como si fueran amenazas aisladas. Los criterios fragmentados y sectoriales de las instituciones internacionales son un reflejo de los criterios fragmentados y sectoriales de los gobiernos: por ejemplo, los ministros de hacienda trabajan en general sólo con las instituciones financieras internacionales, los ministros de desarrollo sólo con los programas de desarrollo, los ministros de agricultura sólo con los programas de alimentos, y los ministros del medio ambiente sólo con los organismos ambientales. Los donantes bilaterales instan con razón a una mayor coordinación en las Naciones Unidas pero no muestran mucho entusiasmo por la aplicación de medidas similares en sus propias actividades.

56. Las actuales estructuras mundiales de gobernanza en los ámbitos económico y social son lastimosamente inadecuadas para hacer frente a los problemas que se avecinan. Para poder encarar los desafíos del desarrollo sostenible, los países deben negociar en diversos sectores y sobre diversas cuestiones, como la asistencia exterior, la tecnología, el comercio, la estabilidad financiera y la política de desarrollo. Tales paquetes son difíciles de negociar y exigen atención de alto nivel y liderazgo por parte de los países de mayor peso económico. No hay actualmente ningún foro de alto nivel que ofrezca periódicamente a los dirigentes de las principales economías industrializadas y en desarrollo la oportunidad de dialogar con franqueza, deliberar y resolver problemas.

57. La ventaja comparativa de las Naciones Unidas para encarar las amenazas económicas y sociales consiste en su inigualado poder de convocatoria, que le permite formular objetivos comunes de desarrollo y aglutinar a la comunidad internacional en torno a un consenso sobre la manera de alcanzarlos. En los últimos años la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) y la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey (México) han conducido a una comprensión general de esas cuestiones y a programas ambiciosos para aliviar la pobreza, proporcionar seguridad alimentaria, lograr el crecimiento económico y proteger el medio ambiente en provecho de las generaciones futuras. La Declaración del Milenio contiene un conjunto ambicioso pero factible de objetivos e indicadores, que luego se consolidaron en los objetivos de desarrollo del Milenio, como por ejemplo, para el año 2015, reducir a la mitad la pobreza extrema, proteger el medio ambiente, lograr una mayor igualdad entre los géneros, y detener y reducir la propagación del VIH/SIDA.

58. En 2002 los dirigentes mundiales acordaron en Monterrey que tanto los donantes como los receptores de asistencia tenían ciertas obligaciones para alcanzar el desarrollo. La responsabilidad primordial del desarrollo económico y social corresponde a los gobiernos, quienes deben crear un entorno favorable a una asistencia

eficaz y a un crecimiento vigoroso impulsado por el sector privado, mediante la aplicación de políticas económicas racionales, la creación de instituciones eficaces y responsables y la inversión en servicios públicos y sociales que beneficien a toda su población. A cambio de mejoras significativas en las políticas e instituciones de los países en desarrollo, los países donantes convinieron en redoblar sus esfuerzos para reducir la pobreza, entre otras cosas mediante una reducción de las barreras comerciales, un aumento de la asistencia para el desarrollo, y el alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados.

## B. Cómo responder al problema de la prevención

### 1. Más recursos y acción

59. Al adoptar en 2000 los objetivos de desarrollo del Milenio, la comunidad internacional se comprometió a reducir drásticamente la pobreza para el año 2015. Las evaluaciones realizadas por el Proyecto del Milenio indican que, si bien algunas regiones del mundo están bien encaminadas para reducir a la mitad la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día, otras regiones han perdido terreno. El mundo sigue flaqueando en sus esfuerzos por reducir la mortalidad infantil y aumentar la tasa de matrícula en la enseñanza primaria. Poco se ha hecho en relación con los aspectos de género de los objetivos de desarrollo del Milenio. Si bien los países pobres y ricos han prometido tomar medidas para encarar las amenazas sociales y económicas, las promesas no se han plasmado en recursos y medidas, y son pocos los compromisos a largo plazo. **Todos los Estados deberían reafirmar su compromiso con los objetivos de erradicar la pobreza, lograr un desarrollo económico sostenido y promover un desarrollo sostenible.**

60. Creemos que los objetivos de desarrollo del Milenio deben ocupar un lugar central en las estrategias nacionales e internacionales de reducción de la pobreza. Es preciso remediar la marcada insuficiencia de los recursos disponibles para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio y cumplir los compromisos de aplicar políticas racionales y ejercer un buen gobierno en todos los niveles. Para los países menos adelantados, la asistencia oficial para el desarrollo tendrá una importancia fundamental, y deberá estructurarse en apoyo de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza basadas en los objetivos de desarrollo del Milenio. **Los muchos países donantes que actualmente no alcanzan la meta de las Naciones Unidas de destinar el 0,7% de su producto nacional bruto (PNB) a la asistencia oficial para el desarrollo deberían fijar un calendario para hacerlo.**

61. Tras años de debate sobre *si* desarrollar criterios innovadores para financiar el desarrollo, como el Mecanismo Internacional de Financiación, los donantes han pasado a discutir *cómo* hacerlo. Celebramos este progreso, y alentamos a los donantes a tomar decisiones al respecto a la brevedad posible.

62. En Monterrey y Johannesburgo los dirigentes convinieron en que el alivio de la pobreza se veía obstaculizado por las persistentes desigualdades en el sistema mundial de comercio. El 70% de los pobres del mundo viven en zonas rurales y se ganan la vida con la agricultura. Pagan un costo enorme cuando los países desarrollados imponen barreras comerciales a las importaciones agropecuarias y otorgan subsidios a sus propias exportaciones. En 2001 los signatarios de la Declaración de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) expresaron explícitamente su compromiso de poner las necesidades y los intereses de los países en desarrollo

en el centro de una nueva ronda de negociaciones comerciales. **Los miembros de la OMC deberían tratar de concluir la Ronda de Doha para el Desarrollo a más tardar en 2006.**

63. Las reformas en materia de gobernanza y las mejoras en las oportunidades comerciales no lograrán, por sí solas, aliviar de manera significativa la pobreza en un número importante de los países menos adelantados, muchos de los cuales se encuentran en el África subsahariana, y cuyos esfuerzos de desarrollo tropiezan con una infraestructura inadecuada, una baja productividad agrícola, un cuadro de enfermedades endémicas y una aplastante deuda externa. Los países desarrollados también tendrán que hacer más para resolver el problema de la sostenibilidad de la deuda de los países más pobres. La deuda sostenible debería definirse como el nivel de deuda compatible con el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. **Los gobiernos acreedores y las instituciones financieras internacionales deberían ofrecer a los países pobres muy endeudados un mayor alivio de la deuda, una reprogramación de los vencimientos y un mayor acceso a los mercados mundiales.**

64. Pese a varias importantes iniciativas internacionales, el VIH/SIDA se sigue propagando sin control. En los países más afectados del África subsahariana, los efectos de la pandemia se están agravando. En Asia, el número de infecciones supera los 7 millones y está creciendo rápidamente. **Si bien los recursos internacionales dedicados a la lucha contra el VIH/SIDA han aumentado de alrededor de 250 millones de dólares en 1996 a unos 2.800 millones de dólares en 2002, se necesitan más de 10.000 millones de dólares anuales para contener la pandemia.**

65. La experiencia de algunos países muestra que si se adoptan medidas adecuadamente financiadas e institucionalizadas se pueden lograr éxitos notables en la lucha contra el VIH/SIDA. Por el contrario, cuando los gobiernos se han negado a reconocer la gravedad de la amenaza y no se han ocupado del problema, la situación en esos países ha empeorado marcadamente y los esfuerzos internacionales se han visto obstaculizados. **Los dirigentes de los países afectados deberían movilizar recursos, comprometer fondos y lograr la participación de la sociedad civil y el sector privado en la lucha contra la enfermedad.**

## 2. Nuevas iniciativas

66. Pese a todo lo que sabemos sobre las víctimas del VIH/SIDA, la cantidad de infecciones, las muertes, los niños que han quedado huérfanos, sólo podemos adivinar cuáles serán los efectos a largo plazo de la pandemia en los Estados más afectados por la enfermedad. La capacidad de los Estados y las economías africanas se va reduciendo como resultado del VIH/SIDA a una velocidad mayor que la velocidad con que se la puede reponer, pero no sabemos cuáles serán los efectos acumulativos de la pérdida de funcionarios públicos, trabajadores sanitarios cualificados, maestros, proveedores de servicios, agentes de policía, soldados y personal de mantenimiento de la paz. Estas cuestiones no se han estudiado en detalle, por lo que no podemos comenzar siquiera a elaborar una estrategia para contrarrestar los efectos a largo plazo del VIH/SIDA en la gobernanza y la estabilidad estatal.

67. **El Consejo de Seguridad, en estrecha cooperación con el ONUSIDA, debería celebrar una segunda sesión extraordinaria sobre el VIH/SIDA como amenaza a la paz y la seguridad internacionales, a fin de estudiar los futuros efectos del VIH/SIDA en los Estados y las sociedades, impulsar la investigación del**

**problema, y determinar los pasos críticos que se han de tomar con miras a elaborar una estrategia a largo plazo para reducir la amenaza.**

68. La lucha contra el VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo requiere la existencia de Estados capaces y responsables y el funcionamiento eficaz de los sistemas de salud pública. La falta de instalaciones sanitarias es el principal factor que contribuye a la proliferación del paludismo. La insuficiencia de recursos financieros impide la reforma del sector de la salud en muchos países en situación difícil, particularmente en el Asia meridional y el África subsahariana. Los tratamientos no sistemáticos o parciales, a causa de una financiación inadecuada, han permitido la aparición de nuevas cepas de tuberculosis mucho más difíciles de tratar. Aun cuando los programas de lucha contra el VIH/SIDA cuentan con la financiación necesaria, el carácter inadecuado de las instalaciones sanitarias en las zonas más pobres del África subsahariana (o su inexistencia) impide que los programas se apliquen de manera eficaz o sostenible. **Los donantes internacionales, en asociación con las autoridades nacionales y las organizaciones locales de la sociedad civil, deberían emprender una importante iniciativa mundial para reconstruir los sistemas locales y nacionales de salud pública en todo el mundo en desarrollo.**

69. Esas medidas deberían emprenderse simultáneamente con un mejoramiento de la capacidad mundial de vigilancia de las enfermedades. Ello obedece a tres imperativos: la lucha contra las nuevas enfermedades infecciosas, la defensa contra la amenaza del terrorismo biológico y la construcción de Estados eficaces y responsables. **Los miembros de la Asamblea Mundial de la Salud deberían proporcionar más recursos a la Red Mundial de Alerta y Respuesta ante Brotes Epidémicos de la OMS, a fin de mejorar su capacidad para hacer frente a posibles brotes de enfermedad.**

70. En casos extremos de amenaza planteada por una nueva enfermedad infecciosa o la liberación deliberada de un agente infeccioso, puede ser necesario que la OMS y el Consejo de Seguridad colaboren para establecer medidas eficaces de cuarentena (véase la sección V *infra*).

71. Para abordar los problemas del cambio climático, las economías modernas deben reducir su dependencia de los hidrocarburos y esforzarse para elaborar estrategias de desarrollo inocuas para el clima. Los Estados Miembros deben prestar especial atención a la explotación de fuentes de energía de bajo contenido de carbono, como el gas natural, la energía renovable y la energía nuclear, y hacer especial hincapié en el desarrollo de tecnologías con un nivel bajo de emisiones de gases de efecto invernadero. El Protocolo de Kyoto de la Convención Marco sobre el Cambio Climático ha alentado el desarrollo de fuentes de energía renovable que podrían remediar gradualmente la excesiva dependencia actual del uso de combustibles fósiles. Para seguir alentando esa tendencia, **los Estados deberían proporcionar incentivos para seguir desarrollando las fuentes de energía renovable y comenzar a eliminar los subsidios nocivos para el medio ambiente, especialmente los relacionados con el uso y la extracción de combustibles fósiles.**

72. La entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, tras su ratificación por la Federación de Rusia, es un acontecimiento positivo, si bien el Protocolo, por sí solo, no basta para resolver el problema de las emisiones de gases de efecto invernadero. El Protocolo ha alentado el desarrollo de fuentes de energía renovable que podrían remediar gradualmente la excesiva dependencia actual del uso de combustibles fósiles. Sin embargo, persisten ciertos problemas. Algunas naciones industrializadas

avanzadas están bien encaminadas para alcanzar sus metas establecidas en el Protocolo por motivos ajenos a consideraciones de política climática, como ser una brusca reducción de su producción industrial. Los Estados Unidos, que representan cerca de la cuarta parte de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, se niegan a ratificar el Protocolo. Al mismo tiempo, los países en desarrollo, que representan actualmente casi la mitad de las emisiones netas de gases de efecto invernadero (pero sólo un 10% de las emisiones per cápita) se han negado a aceptar topes obligatorios a sus emisiones, ya que los consideran un obstáculo al crecimiento económico. Los países industrializados se resistirán probablemente a aceptar reducciones costosas sin una mayor participación de los países en desarrollo. Lo que es más importante, el Protocolo no contiene obligaciones de ningún tipo más allá del año 2012. **Exhortamos a los Estados Miembros a que reflexionen sobre la brecha entre el potencial del Protocolo de Kyoto y sus logros reales, reanuden su participación en las iniciativas para abordar el problema del calentamiento atmosférico, y emprendan nuevas negociaciones con miras a elaborar una nueva estrategia a largo plazo para reducir el calentamiento atmosférico más allá de los plazos del Protocolo.**

73. Las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales también deberían tratar de hacer más para ayudar a los Estados más vulnerables a los desastres naturales graves, cuyos efectos pueden ser desestabilizadores, como ocurrió en Haití en 2004. La Organización Meteorológica Mundial ha estimado que una inversión en la reducción de la vulnerabilidad podría reducir drásticamente el número de muertes debidas a los desastres naturales. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ( PNUD) y el Banco Mundial deberían trabajar de manera más integrada y en colaboración con los gobiernos y las instituciones externas de investigación para mejorar las evaluaciones de la vulnerabilidad y ayudar a los gobiernos más afectados a fortalecer su capacidad de adaptación.

## **IV. Los conflictos entre Estados y los conflictos internos**

### **A. La amenaza de los conflictos entre Estados**

74. Si bien en los últimos 60 años no ha habido muchas guerras entre Estados, la amenaza que éstas plantean no ha desaparecido. Las controversias regionales sin resolver en Asia meridional, Asia nororiental y el Oriente Medio siguen planteando una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Esas controversias pueden dejar en la nada 40 años de esfuerzos para prevenir la proliferación de armas nucleares y más de 75 años de esfuerzos para eliminar el flagelo de las armas biológicas y químicas. La rivalidad entre los Estados de algunas regiones fomenta y agrava, a su vez, las guerras internas y hace que sea más difícil ponerles fin. Esas rivalidades, al promover la acumulación de armas convencionales, desvían recursos escasos que podrían usarse para reducir la pobreza, mejorar la salud y aumentar la educación.

75. La guerra y la persistente inestabilidad en el Iraq y Palestina han estimulado el extremismo en partes del mundo islámico y del Occidente. Esta cuestión es compleja y multifacética, e imposible de categorizar de manera simplista. Sin embargo, no se puede hacer caso omiso de la capacidad de los grupos extremistas, tanto en el Occidente como en el mundo islámico, de promover la percepción de un antagonismo

cultural y religioso, cuyas consecuencias, de no remediarse, serían profundamente peligrosas.

76. En el pasado, las Naciones Unidas han ayudado a reducir la amenaza de los conflictos interestatales mediante los “buenos oficios” del Secretario General o mediante una diplomacia silenciosa encaminada a calmar las crisis y brindar a las partes en conflicto la oportunidad de hablar libremente con la otra parte y determinar sus intenciones. Los diversos Secretarios Generales han desempeñado ese papel pese a que la Organización tiene muy poca capacidad de apoyo en la materia.

77. Con el final de la guerra fría, el Consejo de Seguridad comenzó a ocuparse cada vez más activamente de las amenazas internacionales. El número medio de resoluciones aprobadas anualmente por el Consejo pasó de 15 a 60, es decir, de una resolución por mes a una resolución por semana. Antes de 1989, el Consejo había aplicado sanciones en dos oportunidades; desde entonces lo ha hecho 14 veces, citando una serie cada vez más amplia de propósitos, entre ellos hacer retroceder la agresión, restablecer el gobierno democrático, proteger los derechos humanos, poner fin a la guerra, luchar contra el terrorismo y apoyar acuerdos de paz.

78. Varios de esos regímenes de sanciones surtieron efecto, al menos parcialmente. En algunos casos ayudaron a alcanzar acuerdos negociados. En otros casos, sumados al ejercicio de presión militar, se usaron para debilitar y aislar grupos rebeldes y Estados que se encontraban en abierta violación de las resoluciones del Consejo de Seguridad.

79. Las sanciones fracasaron cuando sus objetivos no se fijaron eficazmente y cuando el Consejo de Seguridad no las hizo cumplir. El cumplimiento inadecuado es el resultado de los intereses estratégicos de Estados poderosos; la falta de claridad respecto del propósito de las sanciones; el cansancio con la aplicación de las sanciones debido a la preocupación por sus consecuencias humanitarias; un apoyo insuficiente por parte de los comités de sanciones respectivos y una capacidad insuficiente de los Estados para aplicar las sanciones.

80. Como resultado de la creciente preocupación por los efectos humanitarios de las sanciones generales, el Consejo de Seguridad dejó de imponerlas después de los casos del Iraq, la ex Yugoslavia y Haití, y pasó a usar exclusivamente sanciones en los ámbitos de las finanzas, la diplomacia, las armas, la aviación, los viajes y los productos básicos, tratando de lograr que afectaran a las partes beligerantes y a las autoridades más directamente responsables de políticas censurables.

81. Una mayor actividad no lleva necesariamente a mayores resultados. No todas las situaciones que merecían la atención del Consejo de Seguridad la recibieron, y no todas las resoluciones del Consejo fueron seguidas de medidas coercitivas eficaces. Sin embargo, dos tendencias del decenio de 1990 indican una creciente eficacia en la solución de los conflictos internacionales. En primer término, con la creciente actividad del Consejo y su disposición a valerse de las facultades que le confiere el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, se ha producido un cambio notable en la importancia relativa del uso unilateral de la fuerza y del uso de la fuerza con autorización colectiva. El uso de la fuerza con autorización colectiva tal vez no sea la norma en la actualidad, pero ya no es más una excepción. En segundo lugar cabe mencionar la expectativa surgida recientemente de que el Consejo de Seguridad debe ser el árbitro que decida el uso de la fuerza, lo cual es tal vez el indicador más



elocuente de la importancia creciente del papel de las Naciones Unidas en la solución de los conflictos internacionales.

82. Muchas personas creyeron que era perfectamente natural que los Estados Unidos solicitaran el apoyo del Consejo de Seguridad para la guerra en el Iraq en 2003. Sin embargo, las superpotencias rara vez han solicitado la aprobación del Consejo de Seguridad. El principio de que todos los Estados deberían obtener la autorización del Consejo de Seguridad para usar la fuerza no es algo consagrado por el tiempo. Si así fuese, nuestra fe en él sería mucho mayor. Nuestro análisis parece indicar precisamente lo contrario: se trata de una norma relativamente nueva en proceso de evolución, preciada pero que aún no ha cobrado arraigo.

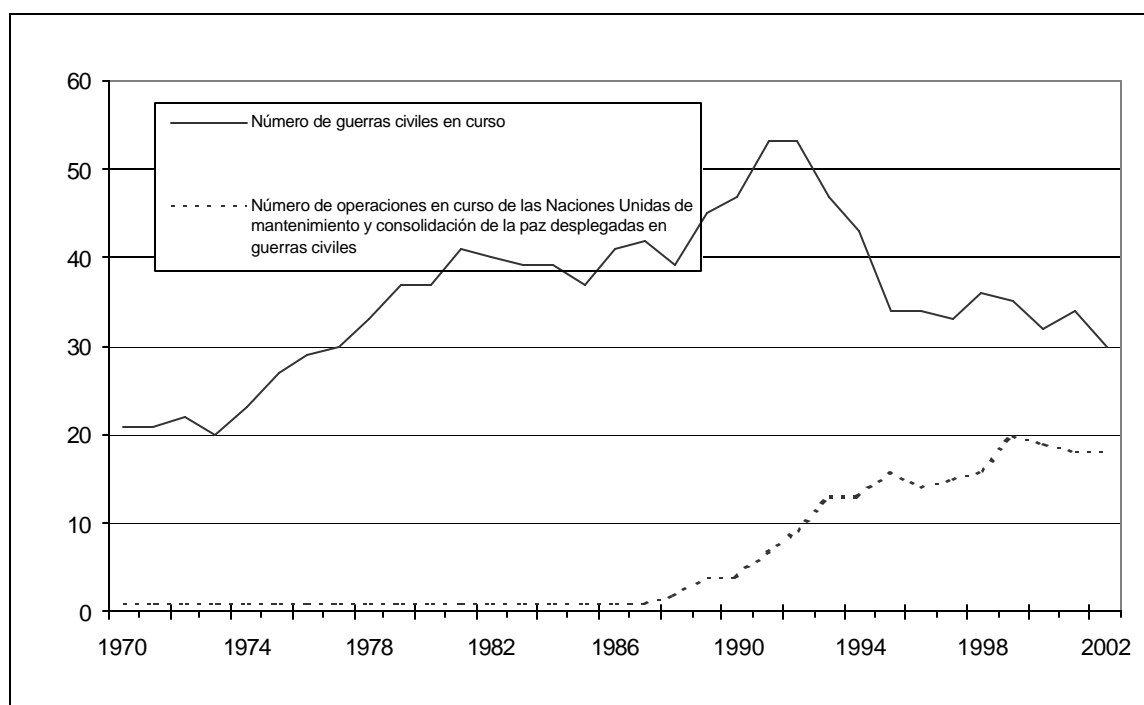
83. El caso del Iraq ha provocado grandes diferencias de opinión. Algunos afirman que el Consejo de Seguridad resultó ineficaz porque no pudo lograr que el Iraq acatara sus resoluciones. Otros tildan al Consejo de inoperante porque no pudo disuadir de la guerra a los Estados Unidos y a sus aliados. Hay también quienes sugieren que la negativa del Consejo de Seguridad a ceder a las presiones de los Estados Unidos para que legitimara la guerra demuestra su pertinencia y su carácter indispensable: si bien el Consejo no pudo impedir la guerra, proporcionó una norma clara, basada en principios, para evaluar la decisión de ir a la guerra. La multitud de ministros de relaciones exteriores que acudieron a la sala del Consejo de Seguridad durante los debates y la amplia atención que esos debates suscitaron en el público sugieren que la decisión de los Estados Unidos de presentar la cuestión del uso de la fuerza al Consejo de Seguridad reafirmó la pertinencia y el carácter central de la Carta de las Naciones Unidas.

## **B. La amenaza de los conflictos internos**

84. Desde el final de la guerra fría, el establecimiento y el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos han pasado a caracterizar operacionalmente a las Naciones Unidas en la esfera de la paz y la seguridad internacionales.

85. El rápido crecimiento de las actividades de las Naciones Unidas en situaciones de guerra civil coincide con una marcada disminución de su frecuencia (véase el gráfico III). Desde 1992, el número de guerras civiles ha venido disminuyendo sostenidamente, y para 2003 habían caído en cerca de un 40%, a menos de 30 guerras. La negociación ha permitido poner fin a más guerras civiles en los últimos 15 años que en los dos siglos anteriores, debido en gran parte a que las Naciones Unidas han proporcionado liderazgo, oportunidades de negociación, coordinación estratégica y los recursos necesarios para la aplicación. Se han podido salvar centenares de miles de vidas y se ha aumentado la estabilidad regional e internacional.

Gráfico III  
**Reducción del número de guerras civiles y consolidación de la paz, 1970 a 2002**



*Fuente:* Departamento de Estudios sobre la Paz y los Conflictos de la Universidad de Uppsala; e Instituto Internacional de Oslo de Investigaciones sobre la Paz.

86. Sin embargo, este éxito sin precedentes vino acompañado también de grandes fracasos. La mediación logró poner fin a tan sólo un 25% de las guerras civiles y sólo, en algunos casos se pudo atraer los recursos políticos y materiales necesarios para que el acuerdo entrara en vigor. En consecuencia, muchas actividades de aplicación fracasaron, a veces con resultados desastrosos. Si dos acuerdos de paz, el Acuerdo de Bicesse de 1991 para Angola y el Acuerdo de Arusha de 1993 para Rwanda, se hubieran aplicado con éxito, el número de víctimas de la guerra en el decenio de 1990 se habría reducido en varios millones. Si el Consejo de Seguridad hubiera estado verdaderamente empeñado en consolidar la paz en el Afganistán a comienzos del decenio de 1990, habría sido posible salvar más vidas humanas, los talibanes tal vez nunca habrían llegado al poder, y Al-Qaida podría haber sido privada de su refugio más importante.

87. Los peores fracasos de las Naciones Unidas en casos de violencia civil se han producido ante situaciones de depuración étnica y genocidio. En Rwanda, los funcionarios de la Secretaría no alertaron al Consejo de Seguridad de los planes de grupos extremistas de asesinar a millares de tutsis y hutus moderados. Cuando comenzó el genocidio, los países que habían aportado contingentes los retiraron, y el Consejo de Seguridad, cediendo a la presión de los Estados Unidos, no reaccionó. En Bosnia y Herzegovina, las actividades de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz y la protección de la asistencia humanitaria se convirtieron en sucedáneos de la adopción de medidas políticas militares para poner fin a la depuración étnica y el genocidio. En Kosovo, la parálisis del Consejo de Seguridad llevó a la Organización del

Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) a hacer caso omiso de las Naciones Unidas. En un solo caso en el decenio de 1990, en Timor oriental, el Consejo de Seguridad, respondiendo a las exhortaciones del Secretario General, cooperó con gobiernos nacionales y actores regionales para aplicar rápidamente una presión coordinada a fin de detener matanzas masivas.

88. El número de víctimas que se cobran semejantes guerras y brotes de violencia masiva obliga a la comunidad internacional a ejercer una mayor vigilancia para prevenirlos. Cuando la prevención fracasa, urge poner fin a las matanzas e impedir que vuelva a estallar la guerra.

## C. Cómo responder al problema de la prevención

### 1. Perfeccionamiento de los marcos normativos internacionales

89. El papel de las Naciones Unidas en la prevención de la guerra se puede fortalecer prestando más atención a la elaboración de regímenes y normas internacionales aplicables a algunas de las fuentes de los conflictos y a los factores que los aceleran. Cabe mencionar aquí una muy amplia gama de leyes, normas, acuerdos y mecanismos, que abarca regímenes jurídicos y mecanismos de solución de controversias, regímenes de control de armamentos y desarme, y mecanismos para el diálogo y la cooperación. A continuación se presentan algunos ejemplos.

90. Entre los principales acontecimientos registrados recientemente en la esfera jurídica se destaca la aprobación del Estatuto de Roma, en virtud del cual se estableció la Corte Penal Internacional. Cuando se esté agravando un conflicto, una oportuna indicación por parte del Consejo de Seguridad de que está observando de cerca la situación y está dispuesto a hacer uso de las facultades que le confiere el Estatuto podría disuadir a las partes de perpetrar crímenes de lesa humanidad y violaciones del derecho de la guerra. **El Consejo de Seguridad debería estar dispuesto a hacer uso de la facultad que le confiere el Estatuto de Roma de remitir causas a la Corte Penal Internacional.**

91. Se necesitan más mecanismos jurídicos en la esfera de los recursos naturales, una frecuente fuente de conflictos. Alarmados por el papel incendiario de los recursos naturales en las guerras desatadas en Sierra Leona, Angola y la República Democrática del Congo, las organizaciones de la sociedad civil y el Consejo de Seguridad han recurrido a las técnicas de la denuncia y el descrédito públicos y a la imposición de sanciones contra particulares y empresas involucrados en el comercio ilícito de esos recursos, y diversos Estados han procurado restringir la venta de los diamantes de zonas de conflicto. La experiencia de Sierra Leona y Angola sugiere que esas medidas contribuyeron a poner fin a esas guerras civiles. Un nuevo desafío para las Naciones Unidas consiste en ayudar a los Estados débiles, especialmente a los que se están recuperando de una guerra, a gestionar sus recursos naturales de una manera que evite conflictos en el futuro.

92. **Las Naciones Unidas, en cooperación con las autoridades nacionales, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, deberían elaborar normas para la ordenación de los recursos naturales de los países que salen de situaciones de conflicto o que corren peligro de conflicto.**

93. También se debería prestar atención a la elaboración de normas, por ejemplo por conducto de la Comisión de Derecho Internacional, para la explotación de recursos transfronterizos como el agua, el petróleo y el gas natural.

94. Las Naciones Unidas deberían colaborar estrechamente con las organizaciones regionales que han tomado la iniciativa en el establecimiento de estructuras de prevención. Las Naciones Unidas se beneficiarían del intercambio de información y análisis con sistemas regionales de alerta temprana y, lo que es más importante, las organizaciones regionales se han adelantado a las Naciones Unidas en la elaboración de normas que pueden orientar a las actividades de prevención. Por ejemplo, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Unión Africana convienen en la necesidad de proteger a los gobiernos elegidos de la amenaza de un golpe de Estado. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha elaborado normas operacionales en relación con los derechos de las minorías. **Las Naciones Unidas deberían aprovechar la experiencia de las organizaciones regionales en el campo de la elaboración de marcos para proteger los derechos de las minorías y para proteger de un derrocamiento inconstitucional a los gobiernos elegidos democráticamente.**

95. Queda mucho por hacer en la esfera de los regímenes de control de los armamentos y el desarme, no sólo en el contexto de las armas nucleares, químicas y biológicas (véase la sección V *infra*), sino también en relación con la proliferación de las armas pequeñas y las armas ligeras. Las armas pequeñas, las armas ligeras y las minas terrestres fueron el principal armamento de la mayoría de las guerras civiles del decenio de 1990. Si bien la acción concertada de las organizaciones de la sociedad civil y de los Estados Miembros interesados logró la prohibición de las minas terrestres, los esfuerzos por limitar la disponibilidad generalizada de las armas pequeñas y las armas ligeras apenas han pasado de las palabras a la acción.

96. Hacia fines del decenio de 1990 surgió un criterio global para encarar el problema de las armas pequeñas, que procura la adopción de medidas internacionales para limitar su producción y propagación. El principal instrumento para ello en el plano mundial es el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, un amplio conjunto de recomendaciones para prevenir y erradicar la manufactura, transferencia y circulación ilícitas de armas pequeñas y armas ligeras. Una innovación a la que se recurre en el Programa de Acción para vigilar y verificar el cumplimiento por los Estados e informar al respecto es la utilización de órganos regionales, como la Secretaría de Nairobi, que entre otras cosas vigila la aplicación del Protocolo de Nairobi para la prevención, el control y la reducción de las armas pequeñas y ligeras en la región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África. El Programa de Acción debe considerarse un primer paso en los esfuerzos de las Naciones Unidas en la materia, más que un resultado final. **Los Estados Miembros deberían acelerar y concluir las negociaciones para la concertación de acuerdos jurídicamente vinculantes sobre la marcación y localización, así como la intermediación y la transferencia, de armas pequeñas y armas ligeras .**

97. Las Naciones Unidas también pueden ayudar a prevenir conflictos entre los Estados aumentando la transparencia de las existencias de armas convencionales de los Estados Miembros, así como de sus adquisiciones de tales armas. El Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, establecido en 1991, aumenta la transparencia en la esfera militar al solicitar a los Estados Miembros una declaración

anual de sus adquisiciones y ventas de armas convencionales y de sus existencias de armas, así como de sus posiciones, políticas y doctrinas en materia de defensa. Sin embargo, la información que se presenta al Registro es incompleta, obsoleta e incorrecta. **Todos los Estados Miembros deberían presentar información completa y correcta sobre todos los elementos del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas, y se debería pedir al Secretario General que informara anualmente a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad de cualesquiera deficiencias en la presentación de información.**

## 2. Mejor información y mejor análisis

98. La prevención exige contar con una capacidad de alerta temprana y análisis basados en una labor de investigación objetiva e imparcial. Aunque las Naciones Unidas cuentan con una capacidad limitada de alerta temprana y análisis que se encuentra dispersa entre diversos organismos y departamentos, el Secretario General no ha podido establecer una dependencia con recursos adecuados capaz de integrar las aportaciones de esas oficinas y elaborar informes de alerta temprana y opciones estratégicas para la adopción de decisiones. La mejor manera de crear una capacidad coherente para la elaboración de opciones estratégicas es fortalecer la Oficina del Secretario General mediante la creación del puesto de Vicesecretario General para Cuestiones de Paz y Seguridad (véase la sección XIX *infra*).

99. Si bien algunos organismos sobre el terreno participan en mecanismos de alerta temprana y en los últimos años las organizaciones no gubernamentales internacionales han desempeñado un importante y oportuno papel de información, análisis y promoción, el Secretario General tiene un acceso muy limitado a un análisis local de los conflictos. Una mayor comunicación entre los departamentos de asuntos políticos, mantenimiento de la paz y asuntos humanitarios de las Naciones Unidas y fuentes externas de información de alerta temprana y conocimientos locales sobre los conflictos mejoraría la gestión de los conflictos por parte de las Naciones Unidas. Además, en los últimos años diversas instituciones de investigación (en el mundo académico y en otras organizaciones internacionales) han comenzado a reunir los datos necesarios y a realizar complejos análisis de las diversas causas de diferentes tipos de conflicto, así como de los factores que los aceleran. Las dependencias de las Naciones Unidas que se ocupan de la elaboración de políticas deberían establecer una relación más activa con las fuentes locales de conocimientos y fuentes externas de investigación.

## 3. La diplomacia preventiva y la mediación

100. Los esfuerzos de las Naciones Unidas para impedir el estallido de la violencia interna han tenido menos éxito que sus esfuerzos para impedir las guerras entre Estados, y han tropezado a menudo con la renuencia de los Estados Miembros a la internacionalización de sus asuntos internos. Pero se podría y se debería hacer más en esa esfera, particularmente mediante el nombramiento de enviados, mediadores y representantes especiales con aptitudes, experiencia y conocimiento de la situación local, que pueden contribuir a la prevención de conflictos de la misma manera en que contribuyen a su solución.

101. La consideración primordial que el Secretario General debería tener en cuenta al efectuar esos nombramientos es un alto grado de competencia. El Secretario General también debería esforzarse más por promover la formación de expertos

internos y externos en la materia. **Ese objetivo se facilitaría con el establecimiento de un mecanismo para capacitar e informar a los nuevos o posibles representantes especiales y otros mediadores de las Naciones Unidas, medida que recomendamos.**

102. Los mediadores y negociadores deben contar con apoyo adecuado. Si bien la demanda de los servicios de mediación de las Naciones Unidas ha crecido vertiginosamente en los últimos 10 años, los recursos dedicados a esa función siguen siendo mínimos. La deliberada decisión de los Estados Miembros de no proporcionar recursos suficientes al Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría de las Naciones Unidas no se compadece con el deseo expresado por esos mismos Estados de unas Naciones Unidas fuertes. **Se deberían proporcionar más recursos al Departamento de Asuntos Políticos y se debería reestructurar el Departamento para que pudiera prestar un apoyo más coherente y profesional a las actividades de mediación.**

103. **Si bien los detalles de dicha reestructuración deberían quedar librados al criterio del Secretario General, habría que tener en cuenta las siguientes necesidades de las Naciones Unidas:**

a) **Una capacidad de apoyo a la mediación orientada hacia el terreno y de dedicación exclusiva, compuesta de un pequeño equipo de profesionales con la experiencia directa y los conocimientos especializados pertinentes, que estaría a disposición de todos los mediadores de las Naciones Unidas;**

b) **Competencia en cuestiones temáticas que se plantean una y otra vez en las negociaciones de paz, como la determinación de la secuencia de las etapas de aplicación, la elaboración de los mecanismos de vigilancia, la determinación de la secuencia de los arreglos de transición y la preparación de los mecanismos de reconciliación nacional;**

c) **Una mayor comunicación con mediadores nacionales, organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la solución de conflictos;**

d) **Una mayor consulta de voces importantes de la sociedad civil, especialmente la mujer, a las que a menudo no se presta atención durante las negociaciones, y su mayor participación en el proceso de paz.**

#### 4. Despliegue preventivo

104. En casos de tensión creciente, el despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz en una etapa temprana puede alentar a quienes procuran lograr una solución pacífica del conflicto y disuadir a posibles agresores. Cabe señalar que el único caso claro de despliegue preventivo registrado hasta la fecha, en la ex República Yugoslava de Macedonia, respondió a un pedido de las autoridades nacionales y fue, a todas luces, un éxito. **Alentamos a los dirigentes nacionales y a las partes en conflicto a utilizar en forma constructiva la opción del despliegue preventivo.**

105. El Consejo de Seguridad también debería observar que, en los países que salen de situaciones de conflicto, el despliegue de un número reducido de contingentes de mantenimiento de la paz para adiestrar a las fuerzas armadas nacionales puede desempeñar una importante función preventiva.

106. Una comunicación adecuada entre los mediadores y los encargados de la planificación de las operaciones de mantenimiento de la paz también puede ayudar a determinar posibles oportunidades de despliegue preventivo. Debe convertirse en norma la práctica, hoy día ocasional, de que los encargados de la planificación de las operaciones de mantenimiento de la paz estén presentes en el proceso de mediación.

## **V. Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas**

### **A. Las amenazas con que nos enfrentamos**

#### **1. Las armas nucleares**

107. Cualquier uso accidental o intencional de armas nucleares plantea un peligro de dimensiones catastróficas en vidas y dislocación económica. Poner fin a la proliferación de esas armas e impedir su uso por actores estatales o no estatales debe seguir siendo una prioridad urgente para garantizar la seguridad colectiva.

108. La amenaza planteada por la proliferación nuclear, es decir, por la difusión de las armas nucleares entre los Estados, tiene dos aspectos. El primer aspecto, que suscita la preocupación más inmediata, es la posibilidad de que algunos países, al amparo de su actual condición de partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, establezcan secreta e ilegalmente programas de armas en gran escala o, ateniéndose a la letra pero quizás no al espíritu del Tratado, adquieran todos los materiales y conocimientos especializados necesarios para un programa, con la posibilidad de retirarse del Tratado cuando estén listos para iniciar la producción de armas.

109. El segundo aspecto, a más largo plazo, es el debilitamiento y posible colapso de todo el régimen del Tratado. Casi 60 Estados están explotando o construyendo actualmente reactores nucleares para la generación de energía eléctrica o la investigación, y por lo menos 40 poseen la infraestructura industrial y científica que les permitiría, si así lo desearan, producir armas nucleares en relativamente poco tiempo, si las restricciones jurídicas y normativas del régimen del Tratado perdieran su vigencia.

110. Ambas preocupaciones han pasado a ser muy reales: el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares ya no tiene la eficacia que tenía antes. En 1963, cuando sólo cuatro Estados poseían arsenales nucleares, el Gobierno de los Estados Unidos pronosticó que en el próximo decenio surgirían entre 15 y 25 Estados poseedores de armas nucleares; otros llegaron a pronosticar 50. En 2004, sólo se sabe de ocho Estados con arsenales nucleares. El estricto régimen de no proliferación, plasmado en el OIEA y el propio Tratado, ha ayudado a reducir espectacularmente la tasa de proliferación otrora prevista. Este régimen ha hecho tres contribuciones críticas: ha fortalecido una prohibición normativa de la posesión, el uso y la proliferación de esas armas; ha asegurado que los Estados puedan beneficiarse de la tecnología nuclear, pero bajo supervisión; y ha tranquilizado a los Estados respecto de la capacidad de sus vecinos y posibles rivales, permitiéndoles evitar carreras armamentistas innecesarias.

111. Sin embargo, el régimen de no proliferación nuclear corre ahora peligro como resultado del incumplimiento de los compromisos vigentes, el retiro o la amenaza de retiro del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares para eludir esos compromisos, la evolución del entorno internacional de seguridad, y la difusión de la

tecnología. Nos estamos acercando a un punto en el que el debilitamiento del régimen de no proliferación podría hacerse irreversible y desencadenar la proliferación.

112. Independientemente de si más Estados adquieren armas nucleares, las considerables existencias de materiales nucleares y radiológicos también plantean graves peligros. En la actualidad hay 1.300 kilogramos de uranio muy enriquecido en los reactores de investigación de 27 países. El volumen total de las existencias de uranio muy enriquecido es mucho mayor y muchos depósitos de uranio muy enriquecido no son suficientemente seguros. Diversos Estados han confirmado públicamente 20 casos de diversión de material nuclear, y durante el último decenio se han comprobado más de 200 incidentes de tráfico ilícito de materiales nucleares. Los científicos han formulado repetidas advertencias sobre la facilidad con que los terroristas, usando componentes disponibles en el mercado, podrían armar un artefacto nuclear sencillo de tipo cañón en el que simplemente se provoca el impacto entre dos masas de uranio muy enriquecido. Según los expertos, si se hace detonar un artefacto nuclear sencillo en una ciudad importante, el número de víctimas oscilaría entre varias decenas de miles y más de 1 millón de personas. El efecto en el comercio internacional, el empleo y el transporte ascendería a por lo menos 1 billón de dólares. Semejante ataque podría tener otras consecuencias de largo alcance en materia de seguridad internacional, gobernanza democrática y derechos civiles.

## **2. Armas radiológicas**

113. Las armas radiológicas plantean una amenaza distinta, ya que son armas de caos masivo más que de destrucción masiva. Pueden usar plutonio o uranio muy enriquecido pero también pueden utilizar simplemente material radiactivo de millones de fuentes distintas de los sectores médico e industrial del mundo entero. El efecto destructivo inmediato de una bomba radiológica o bomba “sucía” es el de su componente explosivo convencional, e incluso los efectos radiactivos de semejante bomba serán probablemente limitados. Los efectos más perjudiciales serán el caos y la perturbación económica causados por el temor del público y la necesidad de evacuar y descontaminar las zonas afectadas. La gran difusión que tienen los materiales radiológicos y la facilidad con que se podría hacer detonar semejante artefacto hacen que su uso sea muy probable. De ahí la importancia de educar al público sobre los efectos limitados de las armas radiológicas para mitigar en parte los temores y la incertidumbre que produciría un atentado.

## **3. Armas químicas y biológicas**

114. Los materiales químicos y biológicos plantean también una amenaza creciente: al igual que las armas nucleares, pueden usarse para causar bajas masivas con un solo ataque. Los agentes químicos tienen una amplia difusión y son relativamente fáciles de adquirir y utilizar para producir armas. En todo el mundo hay casi 6.000 instalaciones químicas industriales, que constituyen posibles blancos de atentados y presentan oportunidades para adquirir materiales. Los Estados poseedores de armas químicas se han retrasado en el cumplimiento de los plazos para la destrucción de armas químicas previstos en la Convención sobre las Armas Químicas: de las 70.000 toneladas declaradas de agentes para armas químicas, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas sólo ha confirmado la destrucción de 9.600 toneladas y, de mantenerse el ritmo actual, el objetivo de la Convención de lograr la destrucción completa de los agentes para armas químicas no podrá alcanzarse siquiera para 2012, el plazo acordado como prórroga del plazo inicial.



115. Si bien el rápido crecimiento y los avances científicos del sector de la biotecnología prometen hacer posible la prevención y la curación de muchas enfermedades, también aumentan las oportunidades de crear enfermedades nuevas y mortales. Los espectaculares avances de la tecnología del ADN recombinado y la manipulación directa de genes plantean el peligro de agentes infecciosos sintéticos, que podrían crearse para reintroducir enfermedades ya erradicadas y para resistir a las vacunas, los antibióticos y otros tratamientos existentes. Hay innumerables instalaciones de fermentación, centros médicos y laboratorios de investigación equipados para producir agentes biológicos. En varios talleres de terroristas se ha descubierto ricina, una toxina biológica. A diferencia del carbunco, que se puede tratar con antibióticos, la ricina no tiene antídoto y provoca la muerte de una persona en cantidades menores que el ojo de una aguja. El uso de materiales parecidos para provocar deliberadamente brotes de enfermedades infecciosas podría causar tantas o más víctimas que una explosión nuclear. En el caso más pesimista, un atentado con un solo gramo de virus de viruela convertido en arma podría causar entre 100.000 y 1 millón de víctimas.

116. El hecho de que semejante ataque no se haya producido no justifica la inacción, sino constituye un llamado urgente a la adopción de medidas de prevención.

## **B. Cómo responder al problema de la prevención**

117. Es necesario adoptar medidas en varios planos. El primer nivel de una estrategia eficaz para prevenir la proliferación de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas debe comprender instrumentos mundiales que reduzcan la demanda de esas armas. El segundo nivel debe comprender instrumentos mundiales que actúen sobre la oferta, para limitar la capacidad de los actores estatales y no estatales para adquirir armas, así como los materiales y conocimientos especializados necesarios para fabricarlas. El tercer nivel debe consistir en la aplicación de medidas coercitivas por parte del Consejo de Seguridad, sobre la base de información y análisis fiables y compartidos. El cuarto nivel debe comprender medidas nacionales e internacionales de defensa civil y protección de la salud pública.

### **1. Mejores estrategias para reducir la demanda**

118. Los discretos progresos hechos en materia de desarme por los Estados poseedores de armas nucleares debilitan la fuerza diplomática del régimen de no proliferación y, por lo tanto, su capacidad de limitar la proliferación. Pese al compromiso en sentido contrario expresado por el Consejo de Seguridad (resolución 984 (1995)), los Estados poseedores de armas nucleares se muestran cada vez menos dispuestos a dar garantías de que no las usarán (garantías negativas de seguridad) y se reservan el derecho de responder con armas nucleares a un ataque con armas químicas o biológicas.

119. Pese al final de la guerra fría, los Estados poseedores de armas nucleares no han cumplido todos sus compromisos de desarme. Si bien los Estados Unidos y la Federación de Rusia han desmantelado cerca de la mitad de sus armas nucleares, se han comprometido a reducir significativamente el número de ojivas estratégicas desplegadas y han eliminado la mayoría de sus armas nucleares no estratégicas, esos progresos han sido eclipsados por recientes reveses. En 2000, los Estados poseedores de armas nucleares se comprometieron a tomar 13 medidas prácticas de desarme nuclear, a las que prácticamente renunciaron en la reunión de 2004 del Comité Preparatorio de la

Conferencia de las Partes del Año 2005 encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares.

**120. Los Estados poseedores de armas nucleares deberían tomar varias medidas para dar un nuevo impulso al proceso de desarme:**

a) **Deberían cumplir los compromisos que asumieron en virtud del artículo VI del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares y estar dispuestos a tomar medidas concretas para dar cumplimiento a esos compromisos;**

b) **Deberían reafirmar sus compromisos anteriores de no usar armas nucleares contra Estados no poseedores de armas nucleares,** con el fin de reducir aún más el valor aparente de las armas nucleares, y recabar una sólida cooperación internacional para poner coto a la proliferación, expresando oficialmente esos compromisos en acuerdos pendientes y futuros sobre la creación de zonas libres de armas nucleares.

**121. Los Estados Unidos y la Federación de Rusia, los demás Estados poseedores de armas nucleares y los Estados que no son partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares deberían comprometerse a adoptar medidas prácticas para reducir el riesgo de una guerra nuclear accidental, incluido un plan de desactivación progresiva de sus armas nucleares estratégicas, según procediera.**

**122. Además, opinamos que sería conveniente que el Consejo de Seguridad prometiera explícitamente que tomará medidas colectivas en caso de ataque nuclear o amenaza de tal ataque contra un Estado no poseedor de armas nucleares.**

**123. En vista de las dificultades que los Estados que no son partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares plantean para el régimen de no proliferación nuclear, y reconociendo sus efectos en la inseguridad regional, recomendamos que las negociaciones para resolver los conflictos regionales incluyan medidas de desarme y fomento de la confianza.**

**124. Los Estados que no son partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares deberían comprometerse a la no proliferación y el desarme, y demostrar ese compromiso ratificando el Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares y apoyando las negociaciones para la concertación de un tratado por el que se prohíba la producción de material fisionable, ambos abiertos a la participación de Estados tanto poseedores como no poseedores de armas nucleares. Recomendamos que, como parte de las iniciativas de paz en el Oriente Medio y en Asia meridional, se inicien negociaciones de desarme nuclear que podrían llevar al establecimiento de zonas libres de armas nucleares en esas regiones, similares a las que se han establecido para América Latina y el Caribe, África, el Pacífico Sur y Asia sudoriental.**

**125. En cuanto a las armas biológicas y químicas, hay una obligación y una oportunidad histórica de eliminar totalmente todas las existencias declaradas de armas químicas: todos los Estados poseedores de armas químicas deberían agilizar las medidas para lograr la destrucción programada de todas las existencias de armas químicas para 2012, el plazo acordado para ello.**

126. También se debería fortalecer la verificación de la Convención sobre las Armas Químicas y se debería superar el punto muerto en que se encuentra desde hace tiempo la cuestión de un mecanismo de verificación de la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas, que ha socavado la confianza en todo el régimen en esa esfera. **Los Estados partes en la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas deberían reanudar sin demora las negociaciones sobre un protocolo de verificación digno de crédito, recabando la participación activa de la industria de la biotecnología.** Los Estados partes en la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas y la Convención sobre las Armas Químicas deberían aplicar una mayor presión diplomática bilateral para asegurar la adhesión universal a ambas convenciones.

## 2. Mejores estrategias para reducir la oferta

127. Reconocemos que, en opinión de muchos, la energía nuclear es una fuente importante de energía para usos civiles que podría ser aún más crucial en el contexto de un esfuerzo mundial por reducir la dependencia de los combustibles fósiles y las emisiones de gases de efecto invernadero. Sin embargo, es preciso encarar y resolver la creciente tensión entre los objetivos de alcanzar un régimen de no proliferación más eficaz y el derecho de todos los signatarios del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares de desarrollar una industria nuclear civil.

128. En el artículo IV del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares se garantiza el derecho de los Estados partes en el Tratado de desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos; es necesario preservar ese derecho. El Tratado dispone asimismo que ese derecho se debe ejercer de conformidad con sus artículos I y II; también es necesario respetar esa obligación. En los últimos años se ha vuelto claro que el riesgo de proliferación planteado por el enriquecimiento de uranio y el reprocesamiento de combustible gastado es considerable y está creciendo. Esos dos procesos en particular constituyen una vía que los signatarios del Tratado pueden utilizar (y en algunos casos han utilizado) para llevar a cabo clandestinamente actividades que no son conformes con el Tratado y cuyo propósito es brindarles la posibilidad de adquirir una capacidad en materia de armas nucleares.

129. Se necesitan dos remedios. En primer lugar, las normas de inspección y verificación seguidas por el OIEA hasta mediados del decenio de 1990 han demostrado ser cada vez más inadecuadas. El OIEA adoptó normas de inspección más estrictas en el modelo de Protocolo adicional pero hasta la fecha sólo una tercera parte de los Estados partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares han ratificado el Protocolo. **La Junta de Gobernadores del OIEA debería reconocer el modelo de Protocolo adicional como el patrón actual para los acuerdos de salvaguardias del OIEA, y el Consejo de Seguridad debería estar dispuesto a tomar medidas en casos que suscitaran profunda preocupación por el incumplimiento de las normas sobre la no proliferación y las salvaguardias.**

130. En segundo lugar, **instamos a que, sin más demora, se inicien y concluyan rápidamente negociaciones sobre un mecanismo, basado en las disposiciones existentes de los artículos III y IX del Estatuto del OIEA, que permita al OIEA ser el garante del suministro de material fisionable a los usuarios civiles de energía nuclear.** Con arreglo a semejante mecanismo, el Organismo debería poder satisfacer, por conducto de proveedores por él autorizados y a precios de mercado, la demanda de uranio poco enriquecido para combustible nuclear y de servicios de

reprocesamiento de combustible gastado, y garantizar la prestación ininterrumpida de esos servicios mientras no se produjeran infracciones de los procedimientos de salvaguardia o inspección en las instalaciones en cuestión.

**131. Mientras se estén celebrando negociaciones sobre ese mecanismo, los Estados deberían observar voluntariamente una moratoria de plazo fijo de la construcción de nuevas instalaciones de enriquecimiento o reprocesamiento, sin renunciar al derecho que les confiere el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares de construir tales instalaciones. A cambio del compromiso de observar la moratoria se garantizaría que los proveedores actuales suministrarían material fisiónable a precios de mercado.**

132. Las recientes experiencias con la red de A. Q. Khan han demostrado la necesidad y el valor de tomar medidas para impedir el comercio ilícito y clandestino de componentes para programas nucleares. La Iniciativa de lucha contra la proliferación se está ocupando actualmente del problema, con carácter voluntario. **Consideramos que se debe alentar a todos los Estados a sumarse a esa iniciativa voluntaria.**

133. Se deberían concluir a la brevedad posible las negociaciones en curso en el marco de la Organización Marítima Internacional (OMI) para enmendar el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima de 1988, a fin de fortalecer las disposiciones del derecho internacional contra el tráfico ilícito de armas y materiales nucleares, biológicos y químicos. El Consejo de Seguridad debería estar dispuesto a considerar la posibilidad de adoptar medidas de cumplimiento obligatorio si las negociaciones para enmendar el Convenio no avanzaran satisfactoriamente.

134. Si bien en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares se prevé el derecho a retirarse del Tratado, debería instarse a los Estados a que no lo hicieran. Quienes se retiren deberían seguir siendo responsables de las infracciones cometidas cuando aún eran partes en el Tratado. **Cuando un Estado notifique de su retirada del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares se debería proceder inmediatamente a verificar si ha cumplido las disposiciones del Tratado, de ser necesario en virtud de un mandato del Consejo de Seguridad. La Junta de Gobernadores del OIEA debería decidir que, en caso de infracciones, se retirará toda asistencia prestada por el Organismo.**

135. Para defenderse contra el posible uso por terroristas de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas es necesario adoptar medidas urgentes a corto plazo. Se debe prestar prioridad a la tarea de consolidar, asegurar y, en lo posible, eliminar materiales que puedan ser peligrosos, y aplicar controles eficaces de las exportaciones. En relación con ello, celebramos la Iniciativa mundial de reducción de la amenaza nuclear, que facilita a) la reducción de las existencias mundiales de uranio muy enriquecido; b) la conversión de los reactores nucleares que utilizan uranio muy enriquecido a reactores “a prueba de proliferación” y c) la dilución de las existencias de uranio muy enriquecido. **El plazo propuesto para poner en práctica la Iniciativa mundial de reducción de la amenaza nuclear debería reducirse a la mitad, de 10 a 5 años.**

136. El Consejo de Seguridad, con arreglo a su resolución 1540 (2004), puede ofrecer a los Estados leyes modelo en materia de seguridad, seguimiento, tipificación penal y control de las exportaciones y, para 2006, elaborar normas mínimas para

su aplicación por los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Para alcanzar ese objetivo, el comité de aplicación de la resolución 1540 (2004) del Consejo debería establecer un enlace permanente con el OIEA, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas y el Grupo de Suministradores Nucleares.

**137. Los Estados partes en la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas deberían negociar también un nuevo protocolo sobre seguridad biológica para clasificar los agentes biológicos peligrosos y establecer normas internacionales obligatorias para su exportación.** Durante un plazo determinado, los Estados partes en la Convención deberían abstenerse de participar en operaciones comerciales con Estados que no fueran partes y que involucraran tales agentes.

138. Los Estados miembros del OIEA deberían aumentar los recursos financieros para los programas del Organismo que ayudan a localizar y asegurar fuentes radiactivas y prestan asistencia a los Estados para establecer la legislación interna pertinente. **Además, la Conferencia de Desarme debería comenzar sin más dilación las negociaciones para concertar un tratado verificable por el que se prohíba la producción de material fisionable y se disponga, con arreglo a un calendario determinado, poner fin a la producción de uranio muy enriquecido para la fabricación de armas y para otros fines.**

### 3. Mayor capacidad coercitiva

139. El Consejo de Seguridad dispone actualmente de pocas herramientas, fuera de la aplicación de sanciones y el uso de la fuerza militar, para hacer cumplir los acuerdos de no proliferación. Por otra parte, remitir un caso al Consejo de Seguridad sin que se adopten medidas al respecto es peor que no remitirlo. Debería fortalecerse la capacidad del Consejo de Seguridad para obtener información digna de crédito sobre posibles casos de proliferación.

140. Con tal fin también es necesario fortalecer los vínculos entre el OIEA, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas y el Consejo de Seguridad. **El Consejo de Seguridad debería invitar a los Directores Generales del OIEA y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas a que le informaran cada seis meses de la situación de las salvaguardias y los procesos de verificación, así como de cualquier motivo de honda preocupación que tuvieran y que no llegara a constituir una infracción del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares o de la Convención sobre las Armas Químicas.**

141. El Consejo de Seguridad también debería estar dispuesto a desplegar medios de inspección de presuntas violaciones en las esferas nuclear y química, recurriendo a la capacidad del OIEA y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas. Hasta que las negociaciones multilaterales no produzcan un mecanismo de verificación de la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas, el Consejo de Seguridad debería recurrir a la lista de inspectores de armas biológicas del Secretario General, que deberían mantener su independencia y actuar con arreglo a los códigos del personal de las Naciones Unidas. Esa lista de inspectores también debería poder usarse para asesorar al Consejo y mantener el enlace con las autoridades de la OMS si se produjera un brote sospechoso de enfermedad, como se indica a continuación.

#### 4. Mejor protección de la salud pública

142. Los avances científicos en materia de biotecnología y la presencia generalizada de instalaciones capaces de fabricar agentes biológicos limitan las perspectivas de eliminar las armas biológicas y complican las medidas de verificación. Sin embargo, a diferencia de las armas nucleares, muchos agentes biológicos (si bien no todos) pueden neutralizarse con vacunas y con una respuesta eficaz (en particular con un diagnóstico, una cuarentena y un tratamiento oportunos). Una sociedad bien preparada podría así evitar las peores consecuencias de un ataque biológico.

143. Sin embargo, actualmente la asistencia internacional para la vigilancia, la detección y la lucha contra las enfermedades infecciosas es insuficiente, la planificación y los gastos en materia de seguridad no están adecuadamente coordinados con las políticas y los presupuestos sanitarios, y no se comprende suficientemente que el inevitable futuro que se avecina en la esfera de la biotecnología hace que una biodefensa activa sea la opción más viable ante la posibilidad de un ataque.

144. En vista de la posible amenaza a la seguridad internacional que plantea la liberación deliberada de un agente biológico infeccioso o un brote natural de efectos abrumadores de una enfermedad infecciosa, es necesario que el Director General de la OMS, por conducto del Secretario General, mantenga informado al Consejo de Seguridad durante cualquier brote sospechoso o de efectos abrumadores de una enfermedad infecciosa. En tal caso, el Consejo de Seguridad debería estar dispuesto a apoyar la labor de los investigadores de la OMS o enviar expertos que informaran directamente al Consejo y, si el Reglamento Sanitario Internacional no asegurara un acceso adecuado para las investigaciones de la OMS y la coordinación de la respuesta, el Consejo de Seguridad debería estar dispuesto a imponer medidas más coercitivas. Si un Estado no pudiera organizar una cuarentena adecuada de un gran número de posibles portadores, el Consejo de Seguridad debería estar dispuesto a apoyar la adopción de medidas internacionales para ayudar a establecer cordones sanitarios. **El Consejo de Seguridad debería celebrar consultas con el Director General de la OMS para establecer los procedimientos de colaboración necesarios en caso de que se produjera un brote sospechoso o de efectos abrumadores de una enfermedad infecciosa.**

## VI. Terrorismo

### A. La amenaza con que nos enfrentamos

145. El terrorismo atenta contra los valores más centrales de la Carta de las Naciones Unidas: el respeto de los derechos humanos, el Estado de derecho, las leyes y usos de la guerra que protegen a la población civil, la tolerancia entre los pueblos y naciones, y la solución pacífica de las controversias. El terrorismo florece en situaciones de desesperanza, humillación, pobreza, opresión política, extremismo y violaciones de los derechos humanos; también florece en el contexto de los conflictos regionales y la ocupación extranjera y se aprovecha de la capacidad insuficiente de los Estados de mantener el orden público.

146. Dos nuevos factores imparten una mayor urgencia a la amenaza del terrorismo. Al-Qaida es el primer caso, pero seguramente no el último, de una red armada no estatal de alcance mundial y gran capacidad. Los atentados perpetrados en los últimos cinco años contra más de 10 Estados Miembros en cuatro continentes han demostrado que Al-Qaida y sus entidades asociadas plantean una amenaza universal a los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a las propias Naciones Unidas. En sus declaraciones públicas, Al-Qaida ha señalado en particular a las Naciones Unidas como uno de los principales obstáculos al logro de sus objetivos y las ha llamado uno de sus enemigos. En segundo lugar, la amenaza de que los terroristas, del tipo que sean y cualquiera que sea su motivación, tratarán de causar bajas masivas plantea peligros sin precedentes. Las recomendaciones que hemos formulado más arriba sobre el control de las fuentes de materiales nucleares, radiológicos, químicos y biológicos y el fortalecimiento de los sistemas mundiales de sanidad son elementos centrales de una estrategia para impedir que ello ocurra.

## **B. Cómo responder al problema de la prevención**

### **1. Una estrategia global**

147. En todas las consultas regionales que mantuvo el Grupo, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil expresaron preocupación por el hecho de que la actual “guerra contra el terrorismo” había vulnerado en algunos casos precisamente los valores que los terroristas pretendían conculcar: los derechos humanos y el Estado de derecho. La mayoría de quienes expresaron esas preocupaciones no pusieron en tela de juicio la gravedad de la amenaza terrorista y reconocieron que el derecho a la vida era el más fundamental de los derechos humanos. Sin embargo, expresaron el temor de que si la lucha contra el terror se centraba exclusivamente en la labor de las fuerzas militares y policiales y los servicios de información se corría el riesgo de socavar los esfuerzos por promover la gobernanza y los derechos humanos, de que una parte considerable de la población del mundo se distanciara y de comprometer así la posibilidad de adoptar medidas colectivas contra el terrorismo. La necesidad fundamental, con respecto a los Estados de las regiones de las que provienen los terroristas, es encarar no sólo su capacidad sino también su voluntad de luchar contra el terror. Para fomentar esa voluntad, y para lograr el apoyo de la población de esos Estados, en vez de despertar su oposición, se necesita un enfoque más amplio.

148. Un elemento común en todas las preocupaciones expresadas es la necesidad imperativa de elaborar una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo que encarara sus causas fundamentales y fortaleciera a los Estados responsables, así como el imperio de la ley y los derechos humanos fundamentales. Lo que se precisa es una estrategia general que incluya medidas coercitivas, pero no se limite a ellas. **Las Naciones Unidas, con el Secretario General a la cabeza, deberían promover esa estrategia general, que comprendería los elementos siguientes :**

a) **La disuasión, que procuraría remediar las causas del terrorismo o los factores que lo facilitan, entre otras cosas con medidas para promover los derechos sociales y políticos, el Estado de derecho y la reforma democrática; poner fin a la ocupación y atender a las principales reivindicaciones políticas; luchar contra la delincuencia organizada; reducir la pobreza y el desempleo y evitar la desintegración de los Estados .** Todas las estrategias mencionadas para prevenir

otras amenazas tienen beneficios secundarios al contribuir a eliminar algunas de las causas del terrorismo o algunos de los factores que lo facilitan;

b) **Medidas para contrarrestar el extremismo y la intolerancia, entre otras cosas mediante la educación y la promoción del debate público.** Una reciente innovación del PNUD, el *Arab Human Development Report*, ha contribuido a abrir un amplio debate en el Oriente Medio sobre la necesidad de la habilitación de la mujer, la libertad política, el Estado de derecho y las libertades civiles;

c) **El desarrollo de mejores instrumentos de cooperación mundial en la lucha contra el terrorismo, dentro de un marco jurídico que respete las libertades civiles y los derechos humanos, en particular en las esferas de la aplicación de la ley; el intercambio de información confidencial, cuando sea posible; las medidas de interdicción, cuando corresponda y los controles financieros;**

d) **El fortalecimiento de la capacidad estatal para impedir las actividades de reclutamiento y las operaciones de los grupos terroristas;**

e) **El control de materiales peligrosos y la protección de la salud pública.**

## 2. Mejores instrumentos de lucha contra el terrorismo

149. Varios convenios y convenciones de las Naciones Unidas de lucha contra el terrorismo han sentado importantes bases normativas. Sin embargo, demasiados son los Estados que permanecen al margen de ellos y no todos los países que los ratifican adoptan seguidamente medidas internas de aplicación. Los intentos de resolver el problema de la financiación del terrorismo también han sido inadecuados. En los tres meses que siguieron al 11 de septiembre de 2001 se congelaron fondos presuntamente destinados a la financiación del terrorismo por valor de 112 millones de dólares, pero en los dos años siguientes sólo se congelaron 24 millones. Los fondos confiscados representan sólo una pequeña parte del total a disposición de las organizaciones terroristas. Muchos Estados no tienen leyes adecuadas contra el lavado de dinero y carecen de la capacidad técnica necesaria, mientras que los grupos terroristas utilizan técnicas de evasión muy avanzadas, y muchos fondos destinados a la financiación del terrorismo son de origen legal y difíciles de reglamentar.

**150. Los Estados Miembros que aún no lo hayan hecho deberían considerar activamente la posibilidad de firmar y ratificar los 12 convenios y convenciones internacionales contra el terrorismo y adoptar las ocho recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo del Grupo de acción financiera sobre el blanqueo de capitales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y las medidas que se indican en sus diversos documentos sobre prácticas recomendadas.**

151. El Consejo de Seguridad ha desempeñado una importante función para colmar las lagunas en la estrategia contra el terrorismo. Desde comienzos del decenio de 1990, el Consejo ha tratado de reducir el apoyo y fortalecer la resistencia de los Estados al terrorismo. A partir de 1992, el Consejo de Seguridad ha aplicado sanciones contra personas y Estados que han apoyado el terrorismo, y en particular, en 1999 y 2000, contra Osama bin Laden y Al-Qaida y los talibanes. La respuesta inicial del Consejo de Seguridad a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 fue rápida e impresionante. En su resolución 1373 (2001) el Consejo de Seguridad impuso a todos los Estados obligaciones uniformes de lucha contra el terrorismo y estableció



un Comité contra el Terrorismo para vigilar su cumplimiento y para facilitar la prestación de asistencia técnica a los Estados.

152. Sin embargo, el Consejo de Seguridad debe actuar con cuidado. La manera en que se agregan nombres a la lista de personas y entidades terroristas que mantiene el Consejo y la inexistencia de un recurso de revisión o apelación para quienes se incluyen en la lista plantean graves problemas de rendición de cuentas y posiblemente violan normas y convenciones fundamentales de derechos humanos. **El Comité de Sanciones contra Al-Qaida y los Talibanes debería establecer un proceso para la revisión de los casos de las personas e instituciones que afirmen que sus nombres se han incluido o mantenido por error en las listas del Comité.**

153. Las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad y la labor de su Comité contra el Terrorismo han desempeñado un importante papel para poner fin al apoyo que algunos Estados prestaban al terrorismo y para movilizar a otros Estados en su contra. Sin embargo, las sanciones del Consejo contra Al-Qaida y los talibanes no han sido suficientemente apoyadas y cumplidas por los Estados Miembros y sólo afectan a una pequeña parte de los agentes conocidos de Al-Qaida; además, varios Estados se han demorado en acatar las directivas del Comité contra el Terrorismo. Opinamos que es necesario tomar medidas adicionales para lograr que esas directivas se apliquen plenamente.

### **3. Prestación de asistencia a los Estados en la lucha contra el terrorismo**

154. Debido a que la asistencia que facilitan las Naciones Unidas se limita a la prestación de apoyo técnico, los Estados que necesitan apoyo operacional para sus actividades de lucha contra el terrorismo no tienen más alternativa que recurrir a la asistencia bilateral. La existencia de una capacidad de las Naciones Unidas para facilitar esa asistencia contribuiría en algunos casos a aliviar dificultades políticas internas. Semejante capacidad podría lograrse si la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo actuara como centro de coordinación de la asistencia prestada por unos Estados a otros en cuestiones militares, policiales y de control de fronteras con el objeto de aumentar la capacidad interna de lucha contra el terrorismo. **El Consejo de Seguridad, en consulta con los Estados afectados, debería extender la competencia de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo al ejercicio de esa función.**

155. El incumplimiento pueda deberse a la falta de voluntad pero, con mayor frecuencia, es el resultado de la falta de capacidad. Los miembros y los organismos especializados de las Naciones Unidas deberían redoblar sus esfuerzos por proporcionar a los Estados instrumentos eficaces de carácter jurídico, administrativo y policial para prevenir el terrorismo. **Para apoyar ese proceso, las Naciones Unidas deberían establecer un fondo fiduciario para la formación de capacidad que dependería de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo.**

156. Si un Estado tuviera la capacidad de cumplir sus obligaciones pero persistentemente no lo hiciera, **el Consejo de Seguridad** podría verse obligado a tomar medidas adicionales para asegurar el cumplimiento, y debería **elaborar un programa de sanciones predeterminadas en caso de incumplimiento por parte de un Estado.**

#### 4. Definición del terrorismo

157. La capacidad de las Naciones Unidas para elaborar una estrategia amplia se ha visto limitada por el hecho de que los Estados Miembros no han podido aprobar un convenio sobre el terrorismo que incluya una definición del terrorismo. Ello impide que las Naciones Unidas ejerzan su autoridad moral y proclamen inequívocamente que el terrorismo no es jamás una táctica aceptable, aún en defensa de la más noble de las causas.

158. Desde 1945, un marco normativo y jurídico cada vez más estricto, que comprende, entre otros instrumentos, la Carta de las Naciones Unidas, los Convenios de Ginebra y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, ha reglamentado y constreñido las decisiones de los Estados de recurrir a la fuerza, así como su conducta en tiempo de guerra, estableciendo, por ejemplo, la obligación de distinguir entre combatientes y civiles, de observar la proporcionalidad en el uso de la fuerza y de respetar principios humanitarios básicos. La violación de esas obligaciones debe seguir siendo objeto de universal condena y los responsables de crímenes de guerra deben ser enjuiciados.

159. Las normas que rigen el uso de la fuerza por actores no estatales no se han mantenido a la par de las normas aplicables a los Estados. Desde el punto de vista jurídico, prácticamente todas las formas de terrorismo están prohibidas por uno de los 12 convenios internacionales contra el terrorismo, el derecho consuetudinario internacional, los Convenios de Ginebra o el Estatuto de Roma. Esto es bien sabido por los juristas, pero existe una clara diferencia entre esa lista deshilvanada de convenios y disposiciones poco conocidas de otros tratados y un marco normativo elocuente y comprendido por todos, en el que se debe encuadrar la cuestión del terrorismo. Las Naciones Unidas deben alcanzar el mismo rigor normativo con respecto al uso de la fuerza por actores no estatales que el que existe con respecto al uso de la fuerza por los Estados. La falta de consenso sobre una definición clara y bien conocida compromete la posición normativa y moral contra el terrorismo y ha mancillado la imagen de las Naciones Unidas. La aprobación de una convención amplia sobre el terrorismo, con una definición clara, constituye una necesidad política imperiosa.

160. La búsqueda de un acuerdo sobre la definición del terrorismo se topa generalmente con dos obstáculos. El primero es el argumento de que cualquier definición debe incluir el caso de un Estado que use fuerzas armadas contra civiles. Consideramos que el marco jurídico y normativo aplicable a las violaciones por parte de los Estados es mucho más sólido que en el caso de los actores no estatales y no creemos que esa objeción sea convincente. La segunda objeción es que un pueblo bajo ocupación extranjera tiene derecho a resistirse y que una definición del terrorismo no debería derogar ese derecho. El derecho a resistirse es cuestionado por algunos. Pero el quid de la cuestión no es ese, sino el hecho de que la ocupación de ninguna manera justifica el asesinato de civiles.

161. Ninguna de esas objeciones tiene mérito suficiente para refutar la necesidad de complementar el estricto y claro marco normativo de las Naciones Unidas aplicable al uso de la fuerza por los Estados con un marco normativo del mismo peso aplicable al uso de la fuerza por actores no estatales. Todos deben condenar clara e inequívocamente los atentados dirigidos específicamente contra civiles y no combatientes inocentes.

162. Celebramos la reciente aprobación de la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, que incluye varias medidas para fortalecer el papel de las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo.

163. **Sin embargo, consideramos que sería especialmente valioso que se llegara a un consenso sobre la definición del terrorismo en la Asamblea General, en vista de su singular legitimidad en lo que se refiere a cuestiones normativas, y que la Asamblea concluyera rápidamente sus negociaciones sobre un convenio general relativo al terrorismo.**

164. **Esa definición del terrorismo debería incluir los elementos siguientes:**

a) **El reconocimiento en el preámbulo de que el uso de la fuerza contra civiles por parte de un Estado está sujeto a las disposiciones de los Convenios de Ginebra y a otros instrumentos y que, en escala suficiente, constituye un crimen de guerra o de lesa humanidad;**

b) **La reiteración de que los actos comprendidos en los 12 convenios y convenciones anteriores contra el terrorismo constituyen actos de terrorismo y una declaración de que constituyen un delito con arreglo al derecho internacional y la reiteración de que los Convenios y Protocolos de Ginebra prohíben el terrorismo en tiempo de conflicto armado;**

c) **Una referencia a las definiciones contenidas en el Convenio internacional de 1999 para la represión de la financiación del terrorismo y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad;**

d) **La siguiente descripción del terrorismo: “Cualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”.**

## **VII. La delincuencia organizada transnacional**

### **A. La amenaza con que nos enfrentamos**

165. La delincuencia organizada transnacional es una amenaza para el Estado y la sociedad. Atenta contra la seguridad del ser humano y la obligación fundamental del Estado de mantener el imperio de la ley. La lucha contra la delincuencia organizada no sólo reduce esa amenaza directa a la seguridad del Estado y el ser humano sino que constituye un paso necesario en la tarea de prevenir y resolver los conflictos internos, combatir la proliferación de armamentos y prevenir el terrorismo.

166. El tráfico de drogas, una de las principales actividades de los grupos delictivos organizados, tiene amplias repercusiones en materia de seguridad. Se calcula que las organizaciones delictivas obtienen entre 300.000 y 500.000 millones de dólares anuales del tráfico de estupefacientes, su más importante fuente de ingresos. En algunas regiones, las enormes ganancias generadas por esa actividad se acercan al PIB de algunos países, comprometiendo así la autoridad del Estado, el desarrollo

económico y el imperio de la ley. El tráfico de drogas ha fomentado un aumento en el uso de heroína por vía intravenosa, lo que en algunas partes del mundo ha contribuido a una propagación alarmante del virus del VIH/SIDA. Hay crecientes indicios de un vínculo entre la financiación de grupos terroristas y las ganancias generadas por el tráfico de opio, especialmente en el Afganistán.

167. Los Estados y las organizaciones internacionales no han reaccionado con rapidez suficiente a la amenaza que plantean la delincuencia organizada y la corrupción. Las declaraciones sobre la gravedad del problema rara vez han sido acompañadas de las medidas correspondientes. Hay tres obstáculos básicos que impiden una respuesta internacional más eficaz: una cooperación insuficiente entre los Estados, la falta de coordinación entre los organismos internacionales y un incumplimiento inadecuado por parte de muchos Estados.

168. La lucha contra las manifestaciones concretas de la delincuencia organizada se ha encarado con diversos grados de eficacia. Las iniciativas contra la corrupción se han resentido debido a la falta de empeño y a una comprensión insuficiente de los tipos, niveles, entornos y costos de la corrupción. En la lucha por reducir la oferta de estupefacientes, los éxitos registrados en algunos países son a menudo contrarrestados por fracasos en otros. Las iniciativas nacionales para reducir la demanda en los países industrializados también han sido ineficaces, y el número total de usuarios de opio y heroína ha permanecido relativamente estable a lo largo del último decenio.

169. Las respuestas a la delincuencia organizada durante los conflictos y después de ellos han sido descentralizadas y fragmentarias. En el período de la posguerra, los antiguos beligerantes tratan de aprovechar los contactos, conocimientos y habilidades que han adquirido en el mundo delictivo, socavando así los esfuerzos internacionales de consolidación de la paz. La corrupción enraizada, el uso de la violencia para proteger actividades delictivas y la existencia de estrechos vínculos entre las agrupaciones delictivas y las élites políticas dificultan el establecimiento del Estado de derecho y de instituciones estatales eficaces. Las iniciativas internacionales para limitar el tráfico de armas han sido insuficientes y los regímenes de sanciones han sido inadecuadamente aplicados.

170. La delincuencia organizada actúa cada vez más frecuentemente en forma de redes flexibles, más que de jerarquías estructuradas. Esa forma de organización proporciona a los delincuentes diversidad, flexibilidad, poca visibilidad y longevidad. En el decenio de 1990 el establecimiento de vínculos entre diversas redes se convirtió en una importante característica del mundo de la delincuencia organizada, que llevó a la creación de redes de redes. La agilidad con que operan esas redes contrasta marcadamente con el laborioso intercambio de información y la inadecuada cooperación entre los Estados en materia de investigaciones y enjuiciamientos penales.

## **B. Cómo responder al problema de la prevención**

171. La lucha contra la delincuencia organizada exige mejorar los marcos normativos internacionales e intensificar los esfuerzos encaminados a aumentar la capacidad del Estado de preservar el imperio de la ley. También hay que luchar en forma concertada contra la trata de seres humanos.

## 1. Mejoramiento de los marcos normativos internacionales

172. Varios recientes convenios y convenciones internacionales brindan la posibilidad de eliminar esos obstáculos permitiendo una cooperación más rápida y estrecha entre los Estados. Sin embargo, esos convenios y convenciones no cuentan con una adhesión universal y no son aplicados ni observados adecuadamente por los Estados partes. Se necesitan mecanismos para vigilar si los Estados Miembros están cumpliendo sus compromisos, y para determinar y remediar las deficiencias legislativas e institucionales. La respuesta colectiva a la delincuencia organizada depende de la consolidación y el fortalecimiento del marco de tratados internacionales. Más de la mitad de los Estados Miembros de las Naciones Unidas no han firmado o ratificado aún la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000, y sus tres Protocolos, ni la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de 2003, ni proporcionado recursos suficientes para sufragar las disposiciones de vigilancia de la aplicación de esas Convenciones y Protocolos. **Los Estados Miembros que aún no hayan firmado o ratificado esas Convenciones y Protocolos o no les hayan asignado los recursos necesarios deberían hacerlo y todos los Estados Miembros deberían apoyar la labor de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en esa esfera.**

173. Las fronteras estatales no son obstáculos para la actividad de los grupos delictivos organizados, pero sí lo son para la cooperación jurídica. **Los Estados Miembros deberían establecer una autoridad central que facilitara el intercambio de pruebas entre las autoridades judiciales nacionales, la prestación de asistencia judicial mutua entre las fiscalías y el cumplimiento de los pedidos de extradición.**

174. A diferencia de los terroristas, el móvil de los delincuentes es el dinero. La mejor manera de debilitar a la delincuencia organizada es eliminar sus posibilidades de blanquear fondos. La delincuencia organizada transnacional genera ganancias anuales de aproximadamente 500.000 millones de dólares, y hay quienes calculan una suma tres veces mayor. En 2000 se blanquearon entre 500.000 millones y 1,5 billones de dólares. Pese a la magnitud de esas sumas y a su importancia en el fomento de la delincuencia organizada, muchos Estados no reglamentan el blanqueo de dinero. La aplicación indiscriminada del secreto bancario y el rápido crecimiento de los paraísos fiscales siguen siendo graves obstáculos a la solución de ese problema. **Se debería negociar, y la Asamblea General debería aprobar, un convenio internacional amplio sobre el blanqueo de dinero en el que se tuvieran en cuenta esas cuestiones.**

175. La manifestación más obscena de la delincuencia organizada es la trata de seres humanos, y todos los Estados Miembros deberían tomar medidas decisivas para ponerle fin. **Los Estados Miembros deberían firmar y ratificar el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y las partes en el Protocolo deberían tomar todas las medidas necesarias para aplicarlo eficazmente.**

176. Las Naciones Unidas deberían promover también la cooperación técnica entre los países y los organismos internacionales encargados de hacer cumplir la ley para asegurar que las víctimas de la trata reciban protección y apoyo en los países de origen, tránsito y destino. En particular, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) deberían promover enérgicamente los derechos humanos de la mujer y el niño, e integrar en

sus programas estrategias concretas para prestarles asistencia y ayudar a protegerlos para evitar que se conviertan en víctimas de la trata de seres humanos.

## 2. Mejores estrategias para el fomento de la capacidad estatal

177. En algunos casos, la aplicación inadecuada es también el resultado de una capacidad estatal limitada. Para remediar ese problema las organizaciones internacionales, y especialmente la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, han establecido programas de asistencia técnica y capacitación para fortalecer a las instituciones nacionales judiciales y encargadas de hacer cumplir la ley. Sin embargo, esas actividades carecen de recursos suficientes. **Las Naciones Unidas deberían establecer un sólido mecanismo de fomento de la capacidad para ayudar a afianzar el imperio de la ley.** Las organizaciones regionales y las instituciones financieras multinacionales deberían sumarse activamente a esa labor.

## VIII. El papel de las sanciones

178. Las sanciones son una herramienta vital, aunque imperfecta, para hacer frente preventivamente a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Desempeñan una necesaria función intermedia entre la guerra y las palabras cuando una nación, una persona o un grupo rebelde infringe las normas internacionales y cuando la falta de respuesta debilitaría esas normas, alentaría a otros infractores o podría interpretarse como consentimiento.

179. Las sanciones selectivas (sanciones en los ámbitos de las finanzas, los viajes o la aviación, o embargos de armas) permiten ejercer presión sobre los dirigentes y las élites con consecuencias humanitarias insignificantes, constituyen una alternativa menos costosa que otras y pueden adaptarse a circunstancias concretas. Al aislar a los infractores de las normas y las leyes internacionales, incluso unas sanciones de alcance limitado (como un embargo deportivo) pueden desempeñar un importante papel simbólico. La amenaza de sanciones puede ser un medio poderoso de disuasión y prevención.

180. **El Consejo de Seguridad debería asegurar que las sanciones se aplicaran y cumplieran eficazmente:**

a) **Cuando el Consejo de Seguridad impusiera un régimen de sanciones (por ejemplo, un embargo de armas) debería, como norma, establecer mecanismos de vigilancia y dotarlos de la autoridad y la capacidad necesarias para realizar investigaciones a fondo de gran calidad. Es necesario consignar créditos presupuestarios adecuados para poner en práctica esos mecanismos;**

b) **Se debería encomendar a los comités de sanciones del Consejo de Seguridad la elaboración de mejores directrices y procedimientos de presentación de informes para ayudar a los Estados a aplicar las sanciones y mejorar los procedimientos para mantener listas correctas de personas y entidades sujetas a la aplicación de sanciones selectivas;**

c) **El Secretario General debería nombrar a un alto funcionario con recursos de apoyo suficientes para poder proporcionar al Consejo de Seguridad un análisis de la mejor manera de imponer sanciones y de ayudar a coordinar su aplicación. Ese funcionario también prestaría asistencia en relación con las medidas de cumplimiento, determinaría las necesidades de asistencia técnica y**

coordinaría la prestación de esa asistencia y formularía recomendaciones sobre los ajustes que fueran necesarios para hacer más eficaces las sanciones;

d) Los donantes deberían destinar más recursos al fortalecimiento de la capacidad jurídica, administrativa, policial y de control de fronteras de los Estados Miembros para aplicar las sanciones. Ese fortalecimiento debería incluir medidas para mejorar la interdicción aérea en zonas de conflicto;

e) En caso de violaciones verificadas y crónicas de las sanciones, el Consejo de Seguridad debería imponer sanciones secundarias contra los culpables;

f) El Secretario General, en consulta con el Consejo de Seguridad, debería asegurar la existencia de un mecanismo de auditoría apropiado para supervisar la administración de las sanciones.

181. Los comités de sanciones deberían mejorar los procedimientos para conceder exenciones por motivos humanitarios y evaluar periódicamente los efectos humanitarios de las sanciones. El Consejo de Seguridad debería seguir tratando de mitigar las consecuencias humanitarias de las sanciones.

182. Cuando las sanciones se apliquen a listas de personas o entidades, los comités de sanciones deberían establecer procedimientos para revisar los casos de quienes afirmen que sus nombres se han incluido o mantenido por error en esas listas.

## Parte III

### La seguridad colectiva y el uso de la fuerza

#### *Resumen*

¿Qué ocurre si fracasa la prevención por medios pacíficos, si ninguna de las medidas preventivas que se han descrito hasta ahora detienen el descenso hacia la guerra y el caos, si las amenazas distantes se hacen inminentes, si las amenazas inminentes se hacen reales o si una amenaza no inminente cobra carácter muy real y no parece posible detenerla sin usar la fuerza militar?

Nos referiremos en esta parte a las circunstancias en que una seguridad colectiva eficaz puede exigir el respaldo de la fuerza militar, comenzando con las normas de derecho internacional que deben regir la decisión de ir a la guerra para que no impere la anarquía. Es necesario distinguir entre las situaciones en que un Estado aduce actuar en legítima defensa, aquellas en que un Estado supone una amenaza para otros más allá de sus fronteras y aquellas en que la amenaza es predominantemente interna y la cuestión reside en la responsabilidad de proteger a la población de un Estado. A nuestro juicio, la Carta de las Naciones Unidas, debidamente interpretada y aplicada, es adecuada en todos los casos. No es necesario ampliar ni limitar el alcance bien conocido del Artículo 51 y el Capítulo VII da plenos poderes al Consejo de Seguridad para hacer frente a las amenazas de toda índole a que puedan verse expuestos los Estados. La tarea no consiste en encontrar una alternativa al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino en que funcione mejor que hasta ahora.

El hecho de que la fuerza *se pueda usar* legítimamente no siempre significa, por una cuestión de conciencia y buen sentido común, que *haya que* usarla. Definimos una serie de directrices (cinco criterios de legitimidad) que, a nuestro juicio, el Consejo de Seguridad (y quienquiera participe en las decisiones de esta índole) siempre debería tener en cuenta al considerar si ha de autorizar o emplear la fuerza militar. La adopción de estas directrices (gravedad de la amenaza, propósito correcto, último recurso, proporcionalidad de los medios y balance de las consecuencias) no ha de producir conclusiones convenidas que se puedan predecir automáticamente, pero debería aumentar considerablemente las posibilidades de llegar a un consenso internacional acerca de cuestiones que en los últimos años han sido causa de profunda división.

También nos referiremos en esta parte a otras importantes cuestiones que surgen durante un conflicto violento y después, entre ellas la capacidad necesaria para imponer, mantener y consolidar la paz y para proteger a la población civil. Se plantea una y otra vez la necesidad de que todos los miembros de la comunidad internacional, tanto los países desarrollados como en desarrollo, estén mucho más dispuestos a proporcionar y financiar recursos militares que se puedan desplegar. Es muy fácil hacer gestos simbólicos, pero un sistema de seguridad colectiva eficaz, eficiente y equitativo exige un compromiso real.



## **IX. El uso de la fuerza: normas y directrices**

183. Los autores de la Carta de las Naciones Unidas reconocieron que la fuerza podía ser necesaria para “prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz”. La fuerza militar, utilizada legítima y debidamente, es un componente esencial de cualquier sistema viable de seguridad colectiva, ya sea que la definamos en el sentido estricto tradicional o en forma más lata, como preferiríamos. Sin embargo, son pocas las cuestiones de política contemporánea que susciten más dificultades o en las que haya más en juego que los principios relativos al uso de la fuerza y su aplicación en cada caso.

184. El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales depende en gran medida de que haya aceptación y un concepto común en el mundo de cuándo es legal y legítimo utilizar la fuerza. Si existe uno de estos elementos, pero no el otro, el orden jurídico internacional siempre quedará debilitado y la seguridad del Estado y del ser humano quedará expuesta a un riesgo mayor.

### **A. La cuestión de la legalidad**

185. La Carta de las Naciones Unidas prohíbe expresamente en el párrafo 4 del Artículo 2 a los Estados Miembros recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales y autoriza únicamente dos excepciones: la legítima defensa en virtud del Artículo 51 y las medidas de índole militar que autorice el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII (y por extensión las organizaciones regionales en virtud del Capítulo VIII) en respuesta a “toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión”.

186. Durante los 44 primeros años de las Naciones Unidas, los Estados Miembros infringieron muchas veces estas normas y emplearon la fuerza militar literalmente cientos de veces ante un Consejo de Seguridad paralizado que aprobaba muy pocas resoluciones en virtud del Capítulo VII y en las cuales pocas veces el Artículo 51 servía de justificación verosímil. Desde que terminó la guerra fría, sin embargo, ha crecido la aspiración de un sistema internacional que se rija por el imperio de la ley. La idea de que la mejor forma de preservar la seguridad sea un equilibrio de poderes o una superpotencia única, aunque esté animada de buenos motivos, cuenta con poca aceptación internacional evidente.

187. Sin embargo, al tratar de aplicar el texto expreso de la Carta, se suscitan en la práctica tres cuestiones particularmente difíciles: en primer lugar, la del Estado que aduce el derecho a recurrir a la fuerza a título preventivo, en legítima defensa, en atención a una amenaza que no es inminente; en segundo lugar, la del Estado que parece estar planteando una amenaza externa, real o posible, a otros Estados o pueblos más allá de sus fronteras, pero no hay acuerdo en el Consejo de Seguridad acerca de cómo reaccionar y, en tercer lugar, la de la amenaza de índole primordialmente interna, para la propia población de un Estado.

#### **1. El Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y la legítima defensa**

188. El texto de este artículo es restrictivo: “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y

la seguridad internacionales”. Sin embargo, según un principio de derecho internacional bien establecido, el Estado amenazado puede recurrir a la acción militar siempre que la amenaza de agresión sea *inminente*, no haya otro medio de impedirlo y la acción sea proporcional. El problema se plantea cuando la amenaza no es inminente pero se puede aducir que es real como ocurriría, por ejemplo, con la adquisición, con un propósito presuntamente hostil, de la capacidad necesaria para fabricar armas nucleares.

189. ¿Puede un Estado aducir en esas circunstancias, sin recurrir al Consejo de Seguridad, el derecho de actuar anticipadamente en legítima defensa no sólo para evitar una amenaza inminente o próxima sino también para prevenir una amenaza que no sea inminente ni próxima? Quienes responden en la afirmativa aducen que el daño que puede dimanar de algunas amenazas (terroristas con un arma nuclear, por ejemplo) es tan grande que simplemente no se puede correr el riesgo de esperar hasta que la amenaza sea inminente y que ese daño puede ser menor (evitar un intercambio nuclear o la precipitación radiactiva como consecuencia de la destrucción de un reactor) si se actúa antes.

190. La respuesta en pocas palabras es que si existen buenos argumentos para una acción militar preventiva y buenas pruebas que los corroboren hay que presentarlos al Consejo de Seguridad, que puede autorizar esa acción si decide hacerlo. Si el Consejo de Seguridad decide no hacerlo, por definición habrá tiempo para estudiar otras estrategias, entre ellas la persuasión, la negociación, la disuasión y la contención, antes de volver a la opción militar.

191. A quienes esa respuesta suscita impaciencia hay que decirles que, en un mundo lleno de amenazas que se consideran posibles, el riesgo para el orden mundial y para la norma de la no intervención en que sigue basándose simplemente es demasiado grande como para aceptar la legitimidad de la acción preventiva unilateral, en contraposición a la aprobada colectivamente. Dejar que uno lo haga es dejar que lo hagan todos.

192. **No somos partidarios de modificar el texto ni la interpretación del Artículo 51.**

## 2. El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y las amenazas externas

193. En el caso de un Estado que represente una amenaza para otros Estados, para poblaciones fuera de sus fronteras o más en general para el orden internacional, el texto del Capítulo VII es en sí suficientemente amplio y ha sido interpretado con suficiente latitud como para que el Consejo de Seguridad pueda aprobar todo tipo de acción coercitiva, incluida la acción militar, contra un Estado cuando lo considere “necesario para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”. Así ocurre con prescindencia de que la amenaza tenga lugar en este momento, en un futuro inminente o en un futuro más remoto, de que esté implicado el proceder del propio Estado o el de agentes no estatales a los que dé amparo o apoyo o de que revista la forma de un acto u omisión, un acto real o potencial de violencia o simplemente de un desafío a la autoridad del Consejo.

194. Queremos insistir en que las inquietudes que expresamos acerca de la legitimidad y la utilización preventiva de la fuerza militar en el caso de legítima defensa en virtud del Artículo 51 no son aplicables en el caso de la acción colectiva autorizada en virtud del Capítulo VII. En el mundo del siglo XXI la comunidad internacional tiene que preocuparse por visiones apocalípticas que aúnan terroristas, armas de destrucción

masiva y Estados irresponsables, y mucho más, que puedan concebiblemente justificar el uso de la fuerza no sólo como reacción sino también a título preventivo y antes de que una amenaza latente cobre carácter inminente. No se trata de saber si se puede tomar esa medida; si se puede y es el Consejo de Seguridad quien tiene que tomarla como voz de la comunidad internacional en el ámbito de la seguridad colectiva y en cualquier momento en que a su juicio haya una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. El Consejo tal vez tenga que estar preparado en este contexto para adoptar una actitud mucho más proactiva que lo que lo ha estado en el pasado y para adoptar decisiones más resueltas antes.

195. Dejando de lado las cuestiones de legalidad, habrá cuestiones de prudencia o legitimidad en cuanto a si se *deberían* adoptar medidas preventivas de esa índole y entre ellas reviste importancia crucial la de si existen pruebas verosímiles del carácter real de la amenaza (teniendo en cuenta tanto la capacidad como la intención específica) y la de si la respuesta militar es la única razonable en las circunstancias. Más adelante nos referiremos a estas cuestiones.

196. Bien puede ocurrir que algunos Estados consideren siempre que tienen la capacidad y la obligación con sus propios ciudadanos de hacer lo que les parezca necesario sin sujetarse a las restricciones que impone el proceso colectivo del Consejo de Seguridad. Sin embargo, por comprensible que ello haya sido en la época de la guerra fría, en que evidentemente las Naciones Unidas no estaban funcionando como sistema eficaz de seguridad colectiva, el mundo ahora ha cambiado y las expectativas respecto del cumplimiento del derecho son mucho mayores.

197. Una de las razones por las cuales los Estados quieran tal vez soslayar el Consejo de Seguridad es la falta de confianza en la calidad y objetividad de su proceso de adopción de decisiones. Las decisiones del Consejo muchas veces no han sido tan uniformes y tan convincentes como debían y muchas veces no han tenido cabalmente en cuenta necesidades de seguridad de los Estados y de los seres humanos que eran muy reales. Sin embargo, la solución no consiste en reducir el Consejo a la impotencia y la intrascendencia; la solución consiste en trabajar desde adentro para reformarlo, incluso de la manera que proponemos en el presente informe.

**198. El Consejo de Seguridad tiene plenas facultades en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas para hacer frente a las diversas amenazas a la seguridad que preocupan a los Estados. La tarea no consiste en encontrar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad sino en hacer que funcione mejor que hasta ahora.**

### **3. El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, las amenazas internas y la obligación de proteger**

199. La Carta de las Naciones Unidas no es tan clara como podría cuando se trata de salvar vidas en situaciones de atrocidad masiva en un país. Reafirma “la fe en los derechos fundamentales del hombre”, pero no hace mucho para protegerlos y en el párrafo 7 del Artículo 2 prohíbe intervenir “en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”. Como consecuencia, durante mucho tiempo ha habido un debate en la comunidad internacional entre quienes insisten en el “derecho de intervenir” en catástrofes causadas por el hombre y quienes aducen que el Consejo de Seguridad, por más que el Capítulo VII le confiera atribuciones para “mantener o restablecer la seguridad internacional”, no puede autorizar medidas coercitivas contra Estados soberanos por lo que ocurra dentro de sus fronteras.

200. Los Estados han acordado en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio que el genocidio, ya sea cometido en tiempo de paz o en tiempo de guerra, es un crimen de derecho internacional que se comprometen a prevenir y a sancionar. Se ha entendido desde entonces que el genocidio en cualquier lugar representa una amenaza para la seguridad de todos y no puede ser tolerado. El principio de la no intervención en los asuntos internos no puede utilizarse para proteger actos genocidas o atrocidades de otra índole, como infracciones en gran escala del derecho internacional humanitario o la depuración étnica en gran escala, que bien pueden considerarse una amenaza para la seguridad internacional y, como tal, dar lugar a que el Consejo de Seguridad tome medidas.

201. Los sucesivos desastres humanitarios que han tenido lugar en Somalia, Bosnia y Herzegovina, Rwanda y Kosovo y ahora en Darfur (Sudán) han hecho que la atención se centre no en la inmunidad de los gobiernos soberanos sino en sus obligaciones, tanto respecto de su propio pueblo como de la comunidad internacional en general. Existe un reconocimiento cada vez mayor de que el problema no es el “derecho de intervenir” de un Estado sino la “obligación de proteger” que tienen *todos* los Estados cuando se trata de seres humanos que sufren una catástrofe que se puede evitar, ya se trate de homicidios o violaciones en masa, de la depuración étnica mediante el terror y la expulsión por la fuerza, de matarlos deliberadamente de hambre o de exponerlos a enfermedades. Está cada vez más aceptado por otra parte que si bien incumbe a los gobiernos soberanos la responsabilidad primordial de proteger a sus propios ciudadanos de catástrofes de esa índole, cuando no pueden o no quieren hacerlo es la comunidad internacional en general la que debe asumir esa responsabilidad, que comprende un proceso que va de la prevención y la respuesta a la violencia de ser necesaria a la reconstrucción de sociedades devastadas. Lo primordial debe ser ayudar a que se ponga término a la violencia, sea por conducto de la mediación o de otro mecanismo, y proteger a la población con medidas tales como el envío de misiones humanitarias, de derechos humanos o de policía. La fuerza, si hay que usarla, debe constituir un último recurso.

202. Hasta ahora el Consejo de Seguridad no ha sido ni muy sistemático ni muy eficaz al hacer frente a esos casos y muchas veces ha actuado demasiado tarde o con demasiada vacilación o no lo ha hecho para nada. Sin embargo, paso a paso el Consejo, y la comunidad internacional en general, han llegado a aceptar que en virtud del Capítulo VII, y en cumplimiento de la norma de una obligación internacional colectiva de proteger, que se está imponiendo, siempre pueden autorizar una acción militar para reparar una situación interna de enorme iniquidad si está dispuesto a declarar que constituye “una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”, lo que no resulta particularmente difícil cuando se está vulnerando el derecho internacional.

**203. Aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir.**

## B. La cuestión de la legitimidad

204. La eficacia del sistema mundial de seguridad colectiva, al igual que la de cualquier otro ordenamiento jurídico, depende en última instancia no sólo de la legalidad de las decisiones sino también de que haya una idea común de que son legítimas y de que se adoptan sobre la base de pruebas sólidas y por buenas razones, tanto morales como jurídicas.

205. Si el Consejo de Seguridad ha de ganarse el respeto con que debe contar en su calidad de órgano primario del sistema de seguridad colectiva, es esencial que sus decisiones más importantes e influyentes, las que surten efectos de vida o muerte en gran escala, se adopten de mejor forma, estén mejor corroboradas y haya mejor comunicación. En particular, al decidir si ha de autorizar o no el uso de la fuerza, el Consejo debe aprobar y tener sistemáticamente en cuenta una serie de directrices convenidas que se refieran directamente ya no a si se *puede* usar legalmente la fuerza sino a si se *debe* usarla por cuestiones de conciencia y sentido común.

206. Las directrices que proponemos no han de producir conclusiones convenidas que se puedan predecir automáticamente. No se trata de que haya que aprobarlas para garantizar que siempre se obtendrá el mejor resultado objetivo; se trata más bien de aumentar al máximo la posibilidad de lograr consenso en el Consejo de Seguridad acerca de si procede o no utilizar la acción coercitiva, incluida la fuerza armada, de aumentar al máximo el apoyo internacional para lo que decida el Consejo de Seguridad y de reducir al mínimo la posibilidad de que un Estado Miembro actúe fuera del seno de éste.

**207. El Consejo de Seguridad, al debatir si ha de autorizar o aprobar el uso de la fuerza militar, debe tener siempre en cuenta, además de cualesquiera otras consideraciones, por lo menos los cinco criterios básicos de legitimidad que se indican a continuación:**

a) *Gravedad de la amenaza*. La amenaza de daño a la seguridad del Estado o del ser humano, ¿es de índole tal y es suficientemente clara y grave como para justificar a primera vista el uso de la fuerza militar? En el caso de las amenazas internas, reales o que se consideren inminentes, ¿entrañan genocidio u otras matanzas en gran escala, actos de depuración étnica o infracciones graves del derecho internacional humanitario?

b) *Propósito correcto*. ¿Queda de manifiesto que el objetivo primordial de la acción militar que se propone consiste en poner fin a la amenaza o evitarla, cualesquiera que sean los demás motivos o propósitos que estén en juego?

c) *Último recurso*. ¿Se han considerado todas las demás opciones no militares para hacer frente a la amenaza y hay fundamentos razonables para creer que no arrojarán resultados?

d) *Proporcionalidad de los medios*. La escala, la duración y la intensidad de la acción militar que se propone ¿constituyen el mínimo necesario para hacer frente a la amenaza?

e) *Balance de las consecuencias*. ¿Hay posibilidades razonables de que la acción militar logre hacer desaparecer la amenaza sin que sus consecuencias sean peores que las de no hacer nada?

208. **Las directrices para autorizar el uso de la fuerza que anteceden deberían quedar incorporadas en resoluciones declaratorias del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General.**

209. También creemos que sería útil que cada Estado Miembro, sea o no miembro del Consejo de Seguridad, se adhiriera a ellas.

## **X. Capacidad para imponer y mantener la paz**

210. Cuando el Consejo de Seguridad decide que hay que autorizar la fuerza, subsisten interrogantes acerca de la capacidad de que dispone para llevarlo a la práctica. En los últimos años la decisión de autorizar la fuerza militar a los efectos de imponer la paz ha incumbido primordialmente a fuerzas multinacionales. Los “cascos azules”, personal de mantenimiento de la paz con uniforme de las Naciones Unidas y bajo el mando directo de ésta, han sido desplegados con mayor frecuencia cuando las partes en el conflicto han consentido en que se autorice una fuerza para ayudar a poner en práctica un acuerdo de paz o para vigilar las líneas de cesación del fuego después del conflicto.

211. El debate acerca de la capacidad necesario se ha visto confundido por la tendencia a calificar las misiones de mantenimiento de la paz de “operaciones en virtud del Capítulo VI” y las misiones de imposición de la paz de “operaciones en virtud del Capítulo VII”, lo que significa que tienen como base el consentimiento o la coerción, respectivamente. También se suele recurrir a esta jerga para distinguir entre las misiones que no entrañan la utilización de la fuerza para fines distintos de la legítima defensa y las que sí la entrañan.

212. En cierta medida, ambas caracterizaciones inducen a error. *Hay* una distinción entre las operaciones en que la utilización resuelta de la fuerza es esencial para la misión desde el primer momento (por ejemplo, la reacción a una invasión a través de la frontera o a un estallido de violencia, caso en que la práctica actual ha consistido en encomendar esa función a fuerzas multinacionales) y aquellas en que hay una expectativa razonable de que la fuerza no sea necesaria (por ejemplo, aquellas en que misiones tradicionales de mantenimiento de la paz supervisan y verifican una cesación del fuego o ayudan a poner en práctica acuerdos de paz, para las cuales los cascos azules siguen siendo la norma).

213. Sin embargo, los dos tipos de operaciones necesitan autorización del Consejo de Seguridad (dejando de lado los casos de legítima defensa con arreglo al Artículo 51) y en los casos de mantenimiento de la paz, al igual que en los de imposición de la paz, la práctica habitual ahora es que se encomiende un mandato en virtud del Capítulo VII (si bien los países que aportan contingentes no siempre lo ven con buenos ojos). Se parte de la base de que incluso las circunstancias más benignas pueden deteriorarse, porque aparecen facciones que quieren socavar un acuerdo de paz y exponen a los civiles a un peligro, y de que es conveniente de que haya absoluta certeza acerca de la capacidad de la misión para responder por la fuerza de ser necesario. Por otra parte, la diferencia de los mandatos en virtud del Capítulo VI y del Capítulo VII tal vez sea exagerada; no cabe mayor duda de que las misiones de mantenimiento de la paz que operan en virtud del Capítulo VI (sin facultades coercitivas) tienen el derecho de usar la fuerza en legítima defensa y se entiende en general que ese derecho comprende el de “defender la misión”.

214. El verdadero problema al desplegar fuerzas en cualquier configuración y con cualquier función consiste en cerciorarse de que tengan a) un mandato adecuado, claro y bien entendido, que se aplique a todos los cambios en las circunstancias que quepa razonablemente prever y b) todos los recursos necesarios para desempeñar ese mandato cabalmente.

215. La demanda de personal tanto para misiones de imposición como para misiones de mantenimiento de la paz sigue siendo mayor que la oferta. A fines de 2004 había más de 60.000 efectivos de mantenimiento de la paz desplegados en 16 misiones en todo el mundo. El número necesario pronto ha de aumentar significativamente si prosiguen las gestiones internacionales para poner término a varias guerras de larga data en África. De no haber un aumento proporcional del personal disponible, se corre el riesgo de repetir algunos de los peores fracasos de las Naciones Unidas en los años noventa respecto del mantenimiento de la paz.

216. En la actualidad, la oferta total de personal en el mundo se ve limitada tanto por el hecho de que las fuerzas armadas de muchos países siguen estructuradas para funciones de la guerra fría y menos del 10% de los uniformados pueden ser desplegados activamente en un momento determinado como por el de que pocos países tienen capacidad logística y de transporte suficiente para trasladar y abastecer a los que están disponibles. Para que el mantenimiento de la paz, y en casos extremos la imposición de la paz, sigan siendo un instrumento efectivo y aceptado de seguridad colectiva, debe haber más efectivos disponibles. **Incumbe a los países desarrollados una responsabilidad especial en este caso y deberían hacer más para transformar sus actuales fuerzas en contingentes aptos para operaciones de paz.**

217. Una respuesta pronta y eficaz a los desafíos de nuestros días hace necesario que exista una capacidad fiable de despliegue rápido de personal y equipo para fines de mantenimiento de la paz y policía. Los Estados que tienen capacidad de transporte aéreo o marítimo en los planos mundial o regional deberían ponerla a disposición de las Naciones Unidas, sin cargo o sobre la base de una tarifa negociada para el reembolso de los gastos adicionales que entrañe la utilización por las Naciones Unidas.

218. **Los Estados Miembros deberían apoyar resueltamente los intentos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría de las Naciones Unidas, sobre la base de la importante labor realizada por el Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (véase el documento A/55/305-S/2000/809), de mejorar la forma en que utiliza las reservas estratégicas para el despliegue, los dispositivos de reserva, los fondos fiduciarios y otros mecanismos de manera de cumplir los plazos más estrictos que se necesitan para un despliegue eficaz.**

219. En todo caso es poco probable que la demanda de una acción rápida se pueda atender exclusivamente por conducto de mecanismos de las Naciones Unidas. Acogemos con beneplácito la decisión de la Unión Europea de establecer batallones autosuficientes en un avanzado estado de preparación que puedan reforzar misiones de las Naciones Unidas. **Habría que alentar a otros con capacidad militar avanzada a que establecieran fuerzas similares de tamaño que llegue al de una brigada y las pusieran a disposición de las Naciones Unidas.**

## Cooperación regional

220. A partir de mediados de los años noventa la tendencia ha sido hacia diversas misiones de mantenimiento de la paz con sede regional o subregional. Esta tendencia es promisoría porque permitiría establecer una capacidad regional para enjugar un déficit en el número de contingentes de mantenimiento de la paz y debería aumentar, no reducir, la capacidad de las Naciones Unidas para responder cuando se piden cascos azules. Ello plantea al Consejo de Seguridad el desafío de trabajar en estrecha colaboración con las organizaciones regionales para apoyarse recíprocamente en la labor de mantener la paz y cerciorarse de que las operaciones regionales cumplan las normas de derechos humanos universalmente aceptadas. Nos referiremos a esta cuestión en la Parte IV del presente documento.

## XI. Consolidación de la paz después del conflicto

### A. La función del personal de mantenimiento de la paz

221. Muchas veces es necesario crear confianza entre ex adversarios y proporcionar seguridad a la gente que trata de reconstruir su vida y sus comunidades después de un conflicto. La mediación y la debida puesta en práctica de los acuerdos de paz abren la esperanza de romper ciclos de violencia de larga data en muchos países asolados por la guerra. Los recursos asignados a la puesta en práctica de acuerdos de paz y a la consolidación de la paz son unas de las mejores inversiones que se puede hacer para prevenir conflictos; los Estados que han pasado por una guerra civil corren un alto riesgo de que se repita.

222. La tarea de poner en práctica acuerdos de paz para poner fin a guerras civiles plantea dificultades especiales a los encargados de mantener la paz. A diferencia de las guerras entre Estados, para establecer la paz en una guerra civil hay que resolver enormes dilemas de seguridad. Las facciones que consideran que un acuerdo de paz redundaría en desmedro de sus intereses, su poder o su ideología recurren a la violencia para socavarlo o ponerle término. El mantenimiento de la paz fracasa cuando los recursos no son suficientes y las estrategias no son adecuadas, como ocurrió reiteradamente en los años noventa en Rwanda y Sierra Leona, por ejemplo. Cuando se despliegan operaciones de mantenimiento de la paz para hacer cumplir acuerdos de paz hay que dotarlas del equipo necesario para que puedan repeler ataques de las facciones que se opongan a ellos. La planificación para imprevistos de manera de reaccionar ante una oposición hostil debe formar parte integrante de la preparación de la misión; las misiones que no tienen efectivos suficientes para resistirse a una agresión son una invitación abierta para que ocurra. En algunos contextos, la oposición a un acuerdo de paz no es una cuestión táctica sino fundamental. Hay que aprender la lección: los acuerdos de paz concertados por gobiernos o por rebeldes que perpetran o instigan abusos masivos de los derechos humanos no sirven para nada y no se pueden poner en práctica. Estos contextos no se prestan al mantenimiento de la paz basado en el consentimiento y lo que requieren es una acción concertada. **El Secretario General debería recomendar y el Consejo de Seguridad autorizar efectivos suficientes para disuadir y reprimir a las facciones hostiles.**



223. En la mayor parte de las situaciones de mantenimiento de la paz hay que desempeñar también funciones de policía y otras de orden público y el lento despliegue de los contingentes de policía ha malogrado sucesivas operaciones. **Las Naciones Unidas deberían tener un pequeño contingente de altos administradores y oficiales de policía (50 a 100) que pudieran hacer evaluaciones de las misiones y organizar el establecimiento de componentes de policía en operaciones de la paz y las Naciones Unidas deberían autorizar estos contingentes.**

## **B. La tarea más general de consolidación de la paz**

224. El despliegue de medidas para imponer y mantener la paz puede ser esencial a los efectos de poner término a los conflictos, pero no es suficiente para la recuperación a largo plazo. Es indispensable prestar detenida atención al proceso a más largo plazo de consolidación de la paz en todas sus múltiples dimensiones; si no se invierte adecuadamente en la consolidación de la paz, mayores serán las posibilidades de que un país vuelva a precipitarse en un conflicto.

225. En el período que precede al estallido de la guerra civil y en la transición que le sigue, ni las Naciones Unidas ni la comunidad internacional en general, incluidas las instituciones financieras internacionales, están bien organizadas para prestar asistencia a los países que tratan de consolidar la paz. Cuando una operación de mantenimiento de la paz sale de un país, el Consejo de Seguridad deja de prestarle atención. Si bien el Consejo Económico y Social ha establecido varios comités especiales para casos concretos, los resultados han sido dispares e incluso quienes propician estos comités reconocen que no han logrado generar recursos esenciales para ayudar en transiciones que son frágiles. Lo que se necesita es un órgano intergubernamental único dedicado a la consolidación de la paz, facultado para ocuparse atentamente de los países en situación de riesgo y seguir la marcha de la situación allí, asegurar la acción concertada de donantes, organismos, programas e instituciones financieros y movilizar recursos financieros para una paz sostenible. En la Parte IV del presente documento nos referiremos a esta necesidad.

226. Igualmente, muchos elementos distintos del sistema de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional en general participan de alguna forma en la consolidación de la paz sobre el terreno, pero trabajan con demasiada lentitud y sin coordinación suficiente. Una coordinación efectiva reviste importancia crucial. En el centro de esta labor deben encontrarse las autoridades nacionales, con el apoyo de una presencia internacional y una presencia de las Naciones Unidas coherentes. El establecimiento de sólidos mecanismos de coordinación sobre el terreno entre los donantes, con participación de gobiernos, donantes bilaterales, instituciones financieras internacionales y el coordinador de las Naciones Unidas (el representante especial del Secretario General o el coordinador residente) en representación de los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas, ha demostrado su utilidad para una efectiva consolidación de la paz. **Los representantes especiales deberían tener atribuciones y orientación para trabajar con quien corresponda a fin de establecer mecanismos de esa índole, así como los recursos para desempeñar eficazmente las funciones de coordinación, entre ellas la de cerciorarse de que la secuencia de las actividades de las Naciones Unidas y las evaluaciones que éstas efectúen sean compatibles con las prioridades del gobierno.**

227. Habida cuenta de que cabe prever que en muchas operaciones de paz faltarán recursos, la utilización eficiente de éstos cobra tanta más importancia. La desmovilización de los combatientes es el factor más importante que determina el éxito de las operaciones de paz. Sin ella, no es posible poner término a una guerra civil y son pocas las posibilidades de alcanzar otros objetivos críticos, como la democratización, la justicia y el desarrollo. Sin embargo, en muchos casos, quienes deciden el destino de los fondos no asignan prioridad a la desmovilización. Cuando se despliegan operaciones de paz hay que asignarles recursos para llevar a cabo la desmovilización y el desarme de los combatientes, que reviste prioridad para poder imponer la paz. Estas tareas deben estar incorporadas en el presupuesto de las operaciones de mantenimiento de la paz, bajo la autoridad del jefe de la misión. **El Consejo de Seguridad debería disponer que se financiaran programas de desarme y de desmovilización con cargo a los presupuestos prorrateados y la Asamblea General debería autorizar estos fondos.**

228. En todo caso, estos programas no serán eficaces si no se proporcionan recursos para fines de reinserción y rehabilitación. De no ponerse debidamente en práctica programas de esa índole habrá desempleo entre los jóvenes y se avivará la formación de pandillas delictivas y la violencia y, en última instancia, resurgirá el conflicto. **Habría que establecer un fondo permanente para la consolidación de la paz, de cuantía no inferior a 250 millones de dólares, que pueda utilizarse para financiar los gastos periódicos de un gobierno recién instalado, así como programas esenciales de los organismos en materia de rehabilitación y reinserción.**

229. La tarea central de la consolidación de la paz, además de implantar la seguridad, consiste en establecer instituciones públicas eficaces que, mediante negociaciones con la sociedad civil, puedan establecer un marco de consenso para gobernar en un Estado de derecho. Las inversiones de costo relativamente bajo en seguridad civil, mediante la reforma policial, judicial y de las instituciones de derecho, en formación de capacidad local para los derechos humanos y la reconciliación y en formación de capacidad local para la prestación de servicios por el sector público pueden a la larga ser muy provechosas para la consolidación de la paz. Habría que tener en cuenta lo que antecede en las normas de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y los donantes y habría que asignarle prioridad en la política y la financiación a largo plazo.

230. Para hacer frente a esta tarea, los representantes de las Naciones Unidas sobre el terreno (incluidos los jefes de las operaciones de mantenimiento de la paz), necesitan apoyo concreto respecto de los aspectos más generales de la estrategia para la consolidación de la paz, especialmente en el campo del Estado de derecho. El establecimiento de una oficina de apoyo para la consolidación de la paz (véase la Parte IV del presente documento) atendería esta necesidad.

## **XII. Protección de los civiles**

231. En muchas guerras civiles los combatientes atacan con impunidad a civiles y personal de organizaciones de socorro. Más allá de la violencia directa, el número de muertes causadas por el hambre, la enfermedad y el colapso del sistema de salud pública superan con mucho a las causadas por balas y bombas. Millones más tienen que desplazarse dentro del país o a través de las fronteras. Los abusos de los derechos humanos y la violencia de género están a la orden del día.

232. Según el derecho internacional, la responsabilidad primordial de proteger a los civiles para que no sufran en la guerra recae sobre los beligerantes, sean o no Estados. El derecho internacional humanitario proporciona un mínimo de protección y normas mínimas aplicables a quienes son más vulnerables en situaciones de conflicto armado, entre ellos las mujeres, los niños y los refugiados, y es preciso respetarlo.

**233. Todos los combatientes deben cumplir lo dispuesto en los Convenios de Ginebra. Todos los Estados Miembros deberían firmar y ratificar todos los tratados relativos a la protección de civiles, como la Convención sobre el Genocidio, los Convenios de Ginebra, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y todas las convenciones sobre los refugiados, y actuar de conformidad con lo dispuesto en ellos.**

234. La asistencia humanitaria es un instrumento esencial para ayudar a los gobiernos a cumplir esta obligación. Su propósito fundamental consiste en proteger a las víctimas civiles, minimizar su sufrimiento y hacerlos sobrevivir al conflicto para que, cuando termine, puedan reconstruir su vida. El suministro de asistencia forma parte necesaria de esta labor. Los donantes deben financiar íntegramente y en forma equitativa las operaciones de asistencia y protección humanitaria.

235. El Secretario General, tomando en parte como base la labor realizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la resuelta labor de promoción hecha por organizaciones no gubernamentales, ha preparado una plataforma de acción de diez puntos para la protección de los civiles en conflictos armados. Los Estados, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales deberían tener en cuenta esa plataforma en su acción para proteger a los civiles en conflictos armados.

236. Habría que prestar especial atención a la cuestión del acceso a los civiles, por lo general y a veces abiertamente denegado. El personal humanitario de las Naciones Unidas sobre el terreno y los representantes de misiones de mantenimiento de la paz y de misiones políticas de las Naciones Unidas deberían recibir capacitación adecuada y estar bien respaldados para negociar tal acceso. Esa labor exige también una mejor coordinación de las iniciativas bilaterales. Las Naciones Unidas pueden recurrir a misiones sobre el terreno y otras medidas diplomáticas para lograr un mayor acceso a los civiles y protegerlos mejor.

237. Las transgresiones particularmente atroces, como las que tienen lugar cuando grupos armados militarizan campamentos de refugiados, requieren una respuesta enfática de la comunidad internacional y del Consejo de Seguridad actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. El Secretario General, si bien ha reconocido que esa militarización es una amenaza a la paz y la seguridad, no ha establecido la capacidad necesaria ni demostrado voluntad para hacer frente al problema. **El Consejo de Seguridad debería aplicar cabalmente la resolución 1265 (1999), relativa a la protección de los civiles en los conflictos armados.**

238. Suscita particular inquietud la violencia sexual como arma en los conflictos. Habría que conferir a los componentes de derechos humanos de las operaciones de mantenimiento de la paz mandatos expresos y darles recursos suficientes para investigar y denunciar las transgresiones de derechos humanos contra la mujer. En la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, relativa a la mujer, la paz y la seguridad, y en la evaluación conexas de los expertos independientes figuran importantes recomendaciones adicionales en cuanto a la protección de la mujer. **El Consejo de Seguridad, los organismos de las Naciones Unidas y los Estados Miembros deberían poner plenamente en práctica esas recomendaciones.**

### **La seguridad del personal de las Naciones Unidas**

239. La capacidad de las Naciones Unidas para proteger a los civiles y ayudar a poner término a un conflicto guarda relación directa con la seguridad de su personal, que ha ido en descenso desde mediados de los años noventa. Las Naciones Unidas, para poder mantener una presencia y funcionar eficazmente y en condiciones de seguridad, necesitan cuatro cosas: la capacidad para desempeñar cabalmente las tareas que les han sido encomendadas; el derecho de que los Estados Miembros no se injeriran injustificadamente en las operaciones; el pleno respeto por el personal de las normas de imparcialidad de las Naciones Unidas y un servicio profesional de seguridad que tenga acceso a la evaluación de amenazas y a información confidencial y en poder de Estados Miembros. El Secretario General ha recomendado que se establezca un servicio de esa índole, encabezado por un director que le estará directamente subordinado. **Los Estados Miembros deberían apoyar y financiar plenamente la Dirección de Seguridad que se ha propuesto y asignar alta prioridad a la tarea de ayudar al Secretario General a poner en práctica para 2005 un nuevo sistema de seguridad del personal.**

## Parte IV

### Unas Naciones Unidas más eficaces para el siglo XXI

#### *Resumen*

Nunca se pensó en las Naciones Unidas como algo utópico sino como un sistema de seguridad colectiva que funcionara. La Carta de las Naciones Unidas confirió a los Estados más poderosos la condición de miembro permanente del Consejo de Seguridad y el veto. A cambio, se esperaba que utilizaran su poder en pro del bien común y promovieran y acataran el derecho internacional. Como dijo Harry Truman, a la sazón Presidente de los Estados Unidos, en su discurso ante la última sesión plenaria de la conferencia en que se estableció la Organización, “todos tenemos que reconocer, por poderosos que seamos, que debemos renunciar a hacer siempre lo que se nos antoje”.

Al plantearse la cuestión de la reforma de las Naciones Unidas, es tan importante hoy como lo era en 1945 llegar a un equilibrio entre el poder y los principios. Las recomendaciones que desestimen una realidad básica de poder estarán condenadas al fracaso o al olvido, pero las que simplemente consignen la distribución del poder sin más y no traten de promover los principios internacionales probablemente no han de contar con la amplia adhesión que se necesita para un cambio de conducta en el plano internacional.

Los cambios que se propongan deberían obedecer a necesidades del mundo real. Cambiar por cambiar significaría volver a caer en los eternos debates de reforma en el último decenio. El criterio definitorio es si el cambio propuesto ayuda o no a resolver el problema planteado por una amenaza virulenta.

Durante todo el curso de nuestros trabajos hemos tratado de determinar las deficiencias institucionales en la forma en que se reacciona actualmente a una amenaza. Las que se indican a continuación son las que hay que subsanar con mayor urgencia:

- La Asamblea General ha perdido vitalidad y muchas veces no centra eficazmente su atención en los problemas más apremiantes del momento.
- El Consejo de Seguridad tendrá que ser más proactivo en el futuro. Para ello, quienes más contribuyen a la Organización financiera, militar y diplomáticamente deben participar más en su proceso de adopción de decisiones y quienes participan en este proceso deben aportar más a la Organización. El Consejo de Seguridad, para hacer todo lo que esperamos de él, necesita mayor credibilidad, legitimidad y carácter representativo.
- Existe una importante laguna institucional en la labor de prestar asistencia a los países en situación difícil y a los que salen de un conflicto, a los que se suele prestar poca atención, impartir poca orientación normativa y aportar pocos recursos.
- El Consejo de Seguridad no ha aprovechado al máximo las posibles ventajas de la cooperación con organizaciones regionales y subregionales.
- Hay que establecer nuevos mecanismos institucionales para hacer frente a las amenazas económicas y sociales a la seguridad internacional.

- La Comisión de Derechos Humanos adolece de un déficit de legitimidad que arroja dudas sobre la reputación general de las Naciones Unidas.
- Se necesitaría una Secretaría más profesional, mejor organizada y con mucha mayor capacidad para la acción concertada.

Las reformas que proponemos no harán por sí mismas más eficaces a las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas no estarán a la altura de las expectativas si los Estados Miembros no llegan a un acuerdo sobre los elementos de seguridad enunciados en el presente informe. Las instituciones no pueden ser más fuertes que la energía, los recursos y la atención que les dediquen los Estados Miembros y sus dirigentes.

### XIII. La Asamblea General

240. La Asamblea General es, en primer lugar y primordialmente, un órgano universal que representa prácticamente a todos los Estados del mundo. Hay que aprovechar su legitimidad singular para hacernos avanzar hacia un consenso mundial sobre las cuestiones de política de mayor trascendencia contemporánea. Nunca se insistirá demasiado en la importancia de que haya cada año un debate general en que cada gobierno exprese su opinión, pues se trata de una oportunidad fundamental para tomar el pulso de la comunidad internacional. La Asamblea General constituye un foro de importancia singular para formar consenso. **Los miembros deberían aprovechar la oportunidad que ofrece la Cumbre para el examen de los objetivos del Milenio en 2005 a fin de formar un nuevo consenso sobre una seguridad colectiva más amplia y eficaz.**

241. Concentración y estructura son los elementos esenciales para reforzar el papel de la Asamblea General. Sus facultades normativas se pierden muchas veces en debates sobre minucias o sobre temas que han quedado a la zaga de lo que ocurre en el mundo de verdad. La incapacidad de cerrar definitivamente un tema redundante en desmedro de su importancia. Un programa estático e inmanejable causa debates repetitivos. Si bien algunas resoluciones, como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y la Declaración del Milenio de 2000, revisten gran importancia, muchas otras son reiterativas, confusas e inaplicables y ello resta credibilidad a la Asamblea. En todo caso, los cambios de procedimiento, por detallados que sean, no han de hacer de la Asamblea un instrumento más eficaz de lo que es hoy; ello únicamente ocurrirá si sus miembros demuestran en forma sostenida que están decididos a dejar atrás la forma en que han actuado hasta ahora.

242. **Los Estados Miembros deberían redoblar sus esfuerzos para que la Asamblea General pudiera desempeñar su función de principal órgano deliberativo de las Naciones Unidas. Para ello es necesario reducir y conceptualizar mejor su programa, que debe reflejar los problemas contemporáneos a que hace frente la comunidad internacional. Mediante comisiones de menor tamaño y con un programa más preciso se podrían afinar y mejorar las resoluciones presentadas al pleno de la Asamblea.**

243. A nuestro juicio, la sociedad civil y las organizaciones internacionales pueden aportar útiles puntos de vista y conocimientos sobre cuestiones mundiales. **Hacemos nuestra la recomendación formulada en el informe del Grupo de personas eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil recientemente publicado (véase el documento A/58/817), de que la Asamblea General establezca un mecanismo mejor para que pueda haber relaciones sistemáticas con las organizaciones de la sociedad civil.**

#### **XIV. El Consejo de Seguridad**

244. Los fundadores de las Naciones Unidas confirieron al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El Consejo de Seguridad fue diseñado de manera que el órgano mundial pudiera actuar en forma resuelta para prevenir y eliminar amenazas. Fue creado para ser un órgano responsable, no simplemente representativo, que pudiera pasar decididamente a la acción. Al conferir a los cinco miembros permanentes el derecho de veto también se esperaba que asumieran una carga adicional en la promoción de la seguridad mundial. En el Artículo 23 de la Carta de las Naciones Unidas se establecía que la composición del Consejo en general guardaba una relación expresa no sólo con el equilibrio geográfico sino también con la contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad.

245. Desde que se estableció el Consejo, las amenazas y los desafíos a la paz y la seguridad internacionales han cambiado y también lo ha hecho la distribución del poder entre los miembros. Sin embargo, el Consejo de Seguridad ha reaccionado con lentitud. Las decisiones no pueden ser puestas en práctica exclusivamente por sus miembros, sino que requieren una amplia participación de otros Estados en los ámbitos militar, financiero y político. Las decisiones adoptadas y los mandatos encomendados muchas veces han carecido de los componentes esenciales de realismo, recursos suficientes y determinación política de llevarlos a cabo. El Secretario General muchas veces tiene que ir implorando que se cumplan decisiones del Consejo de Seguridad. Además, el hecho de que sean pocos los miembros de la Organización representados en el Consejo reduce el apoyo a las decisiones de éste.

246. Desde fines de la guerra fría la eficacia del Consejo ha aumentado y está también más dispuesto a actuar, pero no siempre lo ha hecho en forma equitativa ni lo ha hecho sistemática o eficazmente frente al genocidio u otras atrocidades y ello ha redundado en grave desmedro de su credibilidad. Las contribuciones financieras y militares que aportan a las Naciones Unidas algunos de los cinco miembros permanentes del Consejo son modestas en comparación con su condición especial y muchas veces los miembros no permanentes no han podido aportar la contribución necesaria a la labor de la Organización que preveía la Carta. Incluso sin necesidad de recurrir a un veto oficial, la posibilidad que tienen los cinco miembros permanentes de excluir del orden del día del Consejo de Seguridad cuestiones fundamentales de paz y seguridad ha reducido aún más la confianza en la labor de este órgano.

247. Sin embargo, la experiencia reciente ha demostrado también que el Consejo de Seguridad es el órgano de las Naciones Unidas más capaz de organizar una acción y reaccionar con rapidez ante nuevas amenazas.

248. Así, el problema en cualquier reforma consiste en hacer al Consejo de Seguridad a la vez más eficaz y más digno de crédito, y, lo que es más importante, hacer que esté en mejores condiciones para actuar ante una amenaza y más dispuesto a ello. Para estos efectos es necesario que quienes más contribuyen participen más en el proceso de adopción de decisiones en el Consejo; que quienes tienen atribuciones especiales en la adopción de decisiones aporten mayores contribuciones y que haya más consultas con quienes han de poner en práctica las decisiones del Consejo. Se necesita también un firme consenso sobre la índole de las amenazas del mundo de hoy, sobre las obligaciones que impone una seguridad colectiva más amplia, sobre la necesidad de prevenir y sobre cuándo y por qué el Consejo ha de autorizar el uso de la fuerza.

**249. A nuestro juicio, las reformas del Consejo de Seguridad deberían cumplir los principios siguientes :**

a) **En cumplimiento del Artículo 23 de la Carta de las Naciones Unidas deberían dar mayor participación en el proceso de adopción de decisiones a quienes más contribuyen a las Naciones Unidas desde el punto de vista financiero, militar o diplomático, especialmente en cuanto a las cuotas para el presupuesto prorrateado de las Naciones Unidas, la participación en operaciones de paz, las aportaciones a actividades voluntarias de las Naciones Unidas en materia de seguridad y desarrollo y a las actividades diplomáticas en apoyo de los objetivos y mandatos de las Naciones Unidas. El hecho de alcanzar la meta internacionalmente convenida de asignar el 0,7% del producto nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo o de avanzar considerablemente hacia esa meta debe considerarse un criterio importante en cuanto a la aportación;**

b) **El Consejo debe incorporar en el proceso de adopción de decisiones a países que sean más representativos de la composición general de la Organización, especialmente del mundo en desarrollo;**

c) **Las reformas no deberían redundar en desmedro de la eficacia del Consejo de Seguridad; y**

d) **Las reformas deberían hacer del Consejo un órgano más democrático y que rindiera mayor cuenta de su actuación.**

250. **El Grupo considera que en estos momentos es necesario tomar la decisión de ampliar el Consejo cumpliendo al mismo tiempo estos criterios. La presentación de dos opciones claramente definidas, llamadas modelos A y B, debería servir para aclarar, y tal vez resolver, un debate en el que se ha avanzado poco en los doce últimos años .**

251. **En los dos modelos, A y B, se distribuyen los puestos entre cuatro grandes regiones que denominamos respectivamente “África”, “Asia y el Pacífico”, “Europa” y “América”. Estas denominaciones nos parecen útiles para tomar y aplicar decisiones acerca de la composición del Consejo de Seguridad, pero no recomendamos cambiar la composición de los grupos regionales actuales para elecciones generales o para otros fines de las Naciones Unidas. Algunos miembros del Grupo, particularmente de países latinoamericanos, expresaron que preferían que la distribución de los puestos estuviese basada en los grupos regionales actuales.**



252. Según el modelo A habría seis nuevos puestos permanentes, no habría nuevos derechos de veto y habría tres nuevos puestos no permanentes de dos años de duración, divididos entre las grandes regiones según se indica a continuación:

<i>Región</i>	<i>Número de Estados</i>	<i>Puestos permanentes (que se mantienen)</i>	<i>Nuevos puestos permanentes (que se proponen)</i>	<i>Puestos con un mandato de dos años (no renovable) que se proponen</i>	<i>Total</i>
África	53	0	2	4	6
Asia y el Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	1	2	6
América	35	1	1	4	6
<b>Total modelo A</b>	<b>191</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>24</b>

253. Según el modelo B no habría nuevos puestos permanentes pero se crearía una nueva categoría de ocho puestos con un mandato renovable de cuatro años y un nuevo puesto no permanente con un mandato de dos años (no renovable), divididos entre las grandes regiones según se indica a continuación:

<i>Región</i>	<i>Número de Estados</i>	<i>Puestos permanentes (que se mantienen)</i>	<i>Puestos con un mandato renovable de cuatro años que se proponen</i>	<i>Puestos con un mandato de dos años (no renovable) que se proponen</i>	<i>Total</i>
África	53	0	2	4	6
Asia y el Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	2	1	6
América	35	1	2	3	6
<b>Total modelo B</b>	<b>191</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>24</b>

254. En los dos modelos, teniendo en cuenta el Artículo 23 de la Carta de las Naciones Unidas, un método para alentar a los Estados a contribuir más a la paz y la seguridad internacionales consistiría en que la Asamblea General, teniendo en cuenta las prácticas establecidas de consulta regional, eligiera a los miembros del Consejo de Seguridad dando preferencia en los puestos permanentes o de mayor duración a los Estados que se cuenten entre los tres primeros en la aportación de contribuciones financieras al presupuesto o dinario en la región a que pertenezcan o se cuenten entre los tres mayores contribuyentes voluntarios o contribuyentes de efectivos en su región a misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

255. La firme opinión del Grupo fue que ninguna modificación en la composición del Consejo de Seguridad debía considerarse permanente o inimpugnable en el futuro. Por lo tanto, habría que revisar la composición del Consejo de Seguridad en 2020 y, en ese contexto, revisar las contribuciones (definidas en el párrafo 249 *supra*) de los miembros permanentes y los no permanentes desde el punto de vista de la

**eficacia del Consejo en la adopción de medidas colectivas para prevenir y eliminar amenazas nuevas o ya existentes a la paz y la seguridad internacionales.**

256. En ninguno de los dos modelos se amplía el veto ni se modifican las atribuciones que tiene el Consejo de Seguridad según la Carta. Reconocemos que cabía al veto la importante función de dar seguridades a los miembros más poderosos de las Naciones Unidas de que sus intereses quedarían protegidos. No vemos forma práctica alguna de cambiar el veto que tienen algunos miembros. Sin embargo, en general la institución del veto es anacrónica, lo que no es adecuado para la institución en una era de democracia cada vez mayor e instaríamos a que únicamente se utilizara en cuestiones en que realmente estuviesen en juego intereses vitales. Pedimos también a los miembros permanentes que, a título individual, se comprometan a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos en gran escala de los derechos humanos. **Recomendamos que en ninguna propuesta de reforma se prevea una ampliación del veto.**

257. **Proponemos que se instituya un sistema de “voto indicativo” en virtud del cual los miembros del Consejo de Seguridad podrían pedir una indicación pública de las posturas respecto de una decisión que se propusiera.** En este sistema los votos en contra no tendrían un efecto de veto ni el resultado final tendría fuerza alguna. La segunda votación oficial respecto de cualquier resolución tendría lugar con arreglo a los procedimientos vigentes en el Consejo. A nuestro juicio, ello haría que el veto se utilizara en forma más responsable.

258. En los últimos años y a título extraoficial se han introducido muchas mejoras en la transparencia y la rendición de cuentas en los procedimientos deliberativos y de adopción de decisiones del Consejo de Seguridad. Recordamos también al Consejo que, con arreglo al Artículo 44 de la Carta, los países que aportan contingentes tienen el derecho de ser plenamente consultados en relación con el despliegue de efectivos para operaciones establecidas por el Consejo. **Recomendamos que en el reglamento del Consejo se incorporen y formalicen procesos para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas .**

259. Numerosas delegaciones ante el Consejo de Seguridad no tienen acceso a asesoramiento militar profesional y, sin embargo, muchas veces tienen que adoptar decisiones con consecuencias militares de vasto alcance. Por lo tanto, recomendamos que el Asesor Militar del Secretario General y su personal inmediato estén disponibles para impartir, cuando lo pida el Consejo de Seguridad, asesoramiento técnico y profesional sobre opciones militares.

260. Observamos con satisfacción la mayor participación de la sociedad civil en la labor del Consejo de Seguridad.

## **XV. Comisión para la Consolidación de la Paz**

261. Nuestro análisis ha puesto de manifiesto una laguna institucional básica: no hay un componente del sistema de las Naciones Unidas expresamente destinado a evitar el colapso de un Estado y que éste se precipite hacia la guerra ni para prestar asistencia en los países en su transición de la guerra a la paz. No cabe sorprenderse de que ello no se haya tenido en cuenta en la Carta de las Naciones Unidas ya que la labor de las Naciones Unidas en conflictos en gran medida internos es relativamente reciente. Sin embargo, en una era en que docenas de Estados están en situación difícil

o se recuperan de un conflicto existe una clara obligación internacional de ayudar a los Estados a incrementar su capacidad para desempeñar sus funciones soberanas en forma efectiva y responsable.

262. La función singular que cabe a las Naciones Unidas en esta materia dimana de su legitimidad internacional, la imparcialidad de su personal, su capacidad para atraer personal con una amplia comprensión cultural y con experiencia en una gran variedad de sistemas administrativos, incluso en el mundo en desarrollo, y su reciente experiencia en la organización de operaciones de administración de transición y autoridad de transición.

263. Debe ser prioritario para la Organización incrementar su capacidad para la consolidación de la paz en su sentido más amplio. Las Naciones Unidas tienen que estar en condiciones de actuar de manera coherente y eficaz en un proceso continuo que comienza en la alerta temprana, pasa por la acción preventiva y llega a la consolidación de la paz después del conflicto. **Recomendamos que el Consejo de Seguridad, actuando en virtud del Artículo 29 de la Carta de las Naciones Unidas y previa consulta con el Consejo Económico y Social, establezca una Comisión para la Consolidación de la Paz.**

264. **Las funciones básicas de la Comisión para la Consolidación de la Paz deberían consistir en constatar qué países se encuentran en graves dificultades y corren el riesgo de un colapso, organizar, en forma proactiva y en asociación con el gobierno del país, la asistencia para impedir que el proceso avance más, ayudar en la planificación para la transición entre el conflicto y la consolidación de la paz después del conflicto y, en particular, coordinar y mantener la labor de la comunidad internacional en la consolidación de la paz después del conflicto durante el período que sea necesario.**

265. Si bien habrá que establecer con precisión la composición y los procedimientos de la Comisión para la Consolidación de la Paz y a quien estará subordinada, se deberían tener en cuenta las directrices siguientes:

- a) **La Comisión para la Consolidación de la Paz debería tener un número razonablemente reducido de miembros;**
- b) **Debería reunirse en distintas configuraciones para examinar cuestiones generales de política y estrategias en cada país;**
- c) **Debería ser presidida durante por lo menos un año y tal vez más por un miembro aprobado por el Consejo de Seguridad;**
- d) **Además de representantes del Consejo de Seguridad, debería incluir representantes del Consejo Económico y Social;**
- e) **Habría que invitar a que asistieran representantes del país cuya situación se estuviese examinando;**
- f) **El Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, el Presidente del Banco Mundial y, cuando procediera, los jefes de los bancos regionales de desarrollo deberían hacerse representar en las reuniones de la Comisión mediante altos funcionarios de categoría adecuada;**
- g) **Habría que invitar a participar en sus deliberaciones a representantes de los principales países donantes y, cuando procediera, de los principales países que aportan contingentes;**

h) **Habría que invitar a participar en sus deliberaciones a representantes de organizaciones regionales y subregionales cuando éstas tuvieran participación activa en el país de que se tratase.**

### **Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz**

266. **Habría que establecer en la Secretaría una Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz a fin de que proporcionase a la Comisión apoyo de secretaría adecuado y de asegurar que el Secretario General pueda integrar estrategias y normas para el mantenimiento de la paz en todo el sistema, establecer prácticas recomendadas y proporcionar un apoyo cohesivo para las operaciones sobre el terreno.**

267. La Oficina debería constar de unos veinte o más funcionarios procedentes de distintas entidades del sistema de las Naciones Unidas y con gran experiencia en operaciones y estrategia de consolidación de la paz. La Oficina, además de prestar apoyo al Secretario General y a la Comisión para la Consolidación de la Paz, también podría, previa solicitud, impartir asistencia y asesoramiento a los jefes de operaciones de paz, coordinadores residentes de las Naciones Unidas o gobiernos a los efectos, por ejemplo, de formular estrategias para mecanismos políticos de transición o establecer nuevas instituciones estatales. La Oficina debería presentar dos veces al año a la Comisión para la Consolidación de la Paz análisis de alerta temprana que le sirvieran para organizar sus trabajos.

268. La Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz debería además confeccionar listas de expertos nacionales e internacionales, particularmente con experiencia en situaciones posteriores a conflictos.

269. La Oficina debería tener una junta consultiva interinstitucional, dirigida por el Presidente del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que asegurara que la Oficina cooperara efectivamente con otros elementos del sistema que prestan apoyo en la materia.

## **XVI. Las organizaciones regionales**

270. El Consejo de Seguridad quedará en mejores condiciones de actuar en forma más proactiva para prevenir amenazas y reaccionar ante ellas si se utilizan las disposiciones del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas en forma más cabal y productiva que hasta ahora.

271. Desde que se fundaron las Naciones Unidas se ha establecido un número considerable de agrupaciones regionales y subregionales. Algunas de ellas han aportado importantes contribuciones a la estabilidad y prosperidad de sus miembros y algunas han comenzado a hacer frente en forma directa a amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Creemos que las Naciones Unidas deberían alentar el establecimiento de agrupaciones de esa índole, especialmente en partes sumamente vulnerables del mundo en que no existen actualmente organizaciones de seguridad eficaces.

272. La experiencia reciente ha demostrado que las organizaciones regionales pueden constituir parte esencial del sistema multilateral. Su labor no tiene por qué ser incompatible con la de las Naciones Unidas ni tienen que absolver a las Naciones Unidas

de su responsabilidad primordial por la paz y la seguridad. La clave consiste en organizar la acción regional en el marco de la Carta y de los propósitos de las Naciones Unidas y en asegurarse de que las Naciones Unidas y cualquier organización regional con que colaboren trabajen en forma más integrada que hasta ahora. Los requisitos para ello son los siguientes:

a) **En todos los casos habría que recabar autorización del Consejo de Seguridad para operaciones regionales de paz**, reconociendo que en algunas situaciones urgentes tal vez haya que hacerlo una vez comenzadas las operaciones;

b) **La consulta y la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales deberían ampliarse y podrían formalizarse en un acuerdo que se refiriera a cuestiones tales como reuniones de los jefes de las organizaciones, intercambio de información más frecuente y alerta temprana, capacitación conjunta al personal civil y militar e intercambio de personal en operaciones de paz;**

c) **En el caso de las organizaciones regionales y subregionales de África, los países donantes deberían comprometerse a prestar apoyo sostenido para la formación de capacidad en un proceso de diez años de duración y dentro del marco estratégico de la Unión Africana;**

d) **Las organizaciones regionales con capacidad en materia de prevención de conflictos o mantenimiento de la paz deberían incorporarla en el marco del sistema de dispositivos de reserva de las Naciones Unidas ;**

e) **Los Estados Miembros deberían convenir en permitir que las Naciones Unidas proporcionaran a las operaciones regionales equipo de propiedad de las Naciones Unidas según las necesidades;**

f) **Habría que modificar las normas relativas a los presupuestos de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz a fin de dar a éstas la posibilidad de financiar con cargo a contribuciones prorrateadas según el caso operaciones regionales autorizadas por el Consejo de Seguridad.**

273. En los últimos años, alianzas tales como la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (que habitualmente no se han considerado organizaciones regionales en el sentido del Capítulo VIII de la Carta pero tienen algunas características similares) han realizado operaciones de mantenimiento de la paz fuera de las regiones de su competencia. Ello nos parece bien mientras las operaciones estén autorizadas por el Consejo de Seguridad y se rinda cuentas de ellas al Consejo de Seguridad. También podría caber a la Organización del Tratado del Atlántico del Norte una constructiva función de asistencia para adiestrar y equipar a Estados y organizaciones regionales con menores recursos.

## **XVII. El Consejo Económico y Social**

274. Los autores de la Carta de las Naciones Unidas entendían que la paz y la seguridad eran inseparables del desarrollo económico. El problema institucional a que hacemos frente tiene dos caras: en primer lugar, hace mucho tiempo que la adopción de decisiones sobre cuestiones económicas internacionales, particularmente en los campos de la financiación y el comercio, ha salido del ámbito de las Naciones Unidas y no ha de volver por mucha reforma institucional que se introduzca y, en segundo

lugar, la Carta autorizaba la creación de organismos especializados independientes de los órganos principales de las Naciones Unidas, con lo que el Consejo Económico y Social quedaba reducido a una función de coordinación. La fragmentación de los fondos, los programas y los organismos de las Naciones Unidas hacen de la coordinación una tarea difícil en las mejores circunstancias. Sin embargo, no sería realista tratar de que el Consejo Económico y Social se convirtiera en el centro del proceso de adopción de decisiones sobre cuestiones de comercio y finanzas en el mundo ni dirigiera los programas de los organismos especializados o las instituciones financieras internacionales.

275. Sin embargo, las Naciones Unidas tienen posibles ventajas en cuestiones de desarrollo económico y social. En primer lugar, son el único lugar en que se pueden tratar de resolver simultáneamente a nivel mundial cuestiones de paz, seguridad y desarrollo. En segundo lugar, tienen un poder de convocatoria sin parangón, sobre la base del cual la Asamblea General y las grandes conferencias y reuniones en la cumbre celebradas en los tres últimos decenios han generado consenso en torno a objetivos internacionalmente aceptados, especialmente en el campo social. En tercer lugar, la comunidad apoya sus objetivos y pueden así movilizar a la opinión pública en su favor. **Hay tres estrategias que pueden servir para que el Consejo Económico y Social cobra mayor pertinencia y aporte una mayor contribución a la seguridad colectiva aprovechando las ventajas comparativas de las Naciones Unidas.**

276. **En primer lugar, el Consejo Económico y Social puede impartir orientación normativa y analítica** en tiempos de gran debate sobre las causas de las muchas amenazas a que hacemos frente y las relaciones entre ellas. Para esos efectos:

a) **Recomendamos que el Consejo Económico y Social establezca un comité sobre los aspectos económicos y sociales de las amenazas contra la seguridad** y utilice sus atribuciones para encomendar investigaciones y lograr una mejor comprensión acerca de las amenazas económicas y sociales a la paz y de los aspectos económicos y sociales de otras amenazas tales como el terrorismo y la delincuencia organizada;

b) Observamos con satisfacción que últimamente ha mejorado el intercambio de información entre el Consejo Económico y Social y el Consejo de Seguridad mediante, por ejemplo, reuniones periódicas de sus presidentes y alentamos a ambos órganos a que den carácter periódico a esos intercambios.

277. **En segundo lugar, el Consejo Económico y Social puede servir de foro en que se compare de manera abierta y transparente la contribución de los Estados a la consecución de objetivos clave de desarrollo.**

278. **En tercer lugar, puede servir de foro habitual para hacer participar a la comunidad de desarrollo al más alto nivel, transformándose en la práctica en un “foro sobre cooperación para el desarrollo”.** Para esos efectos:

a) **Habría que adoptar un nuevo planteamiento respecto del programa del Consejo Económico y Social reemplazando la actual predominancia de cuestiones administrativas y de coordinación de programas por uno más preciso que gire en torno a los principales temas de la Declaración del Milenio;**

b) **Habría que establecer un pequeño comité ejecutivo, integrado por miembros de cada uno de los grupos regionales, a fin de impartir orientación y dirección a su labor y a su interacción con los principales órganos, organismos y programas;**

c) **Habría que aprovechar las reuniones anuales entre el Consejo Económico y Social y las instituciones de Bretton Woods para alentar la acción colectiva en apoyo de los objetivos de desarrollo del Milenio y el Consenso de Monterrey;**

d) **El Consejo Económico y Social, con aportaciones de su secretaría y del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, debería tratar de impartir orientación sobre cooperación para el desarrollo a los órganos rectores de los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas;**

e) **El Consejo Económico y Social debería apoyar resueltamente la labor del Secretario General y del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de hacer más coherente la acción de las Naciones Unidas sobre el terreno y la coordinación con las instituciones de Bretton Woods y los donantes bilaterales.**

279. Creemos que ha llegado el momento de reconsiderar las modalidades y el volumen de la financiación para los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas. Recientemente se han estudiado nuevas iniciativas a este respecto que merecen especial atención de la comunidad internacional.

### **Lograr coherencia normativa**

280. Si bien las estrategias que anteceden son importantes para que el Consejo Económico y Social funcione mejor, somos conscientes de que la evolución histórica de la gestión del sistema multilateral ha limitado la capacidad del Consejo para ejercer influencia en la política internacional sobre comercio, finanzas e inversión. Subsiste la necesidad de un órgano que congregue a los países clave, desarrollados y en desarrollo, para examinar la concatenación esencial entre comercio, finanzas, medio ambiente, pandemias y desarrollo económico y social. Ese órgano, para ser eficaz, debe funcionar a nivel de autoridades nacionales.

281. Si bien las reuniones anuales del Grupo de los Ocho a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno tienen algunas de las características que se requieren para dar mayor coherencia e impulso a las políticas necesarias, sería útil que hubiese un foro más amplio que congregara a autoridades de los principales países desarrollados y en desarrollo. Una solución podría consistir en convertir en un grupo de líderes el Grupo de los Veinte, integrado por Ministros de Hacienda, en el que actualmente participan Estados que en su conjunto comprenden el 80% de la población mundial y el 90% de la actividad económica en el mundo y al que asisten regularmente el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y la Unión Europea. Recomendamos que asistan a esas reuniones el Secretario General de las Naciones Unidas y el Presidente del Consejo Económico y Social a fin de asegurar un sólido apoyo a los programas y las iniciativas de las Naciones Unidas.

## **XVIII. La Comisión de Derechos Humanos**

282. Uno de los cometidos centrales de las Naciones Unidas, reafirmado en la Declaración del Milenio, es proteger los derechos humanos. Se han encomendado a la Comisión de Derechos Humanos las funciones de promover el respeto de estos derechos en todo el mundo, promover la cooperación internacional en la materia, ac-

tuar en caso de transgresiones en un país y ayudar a los países a formar capacidad en materia de derechos humanos.

283. En los últimos años, una menor credibilidad y un menor profesionalismo han redundado en desmedro de la capacidad de la Comisión para desempeñar estas funciones. No es posible que Estados que carecen de un compromiso demostrado con la promoción y la protección de los derechos humanos procedan a establecer normas para afianzarlos. Nos preocupa observar que en los últimos años ha habido Estados que se han hecho partes en la Comisión no para afianzar los derechos humanos sino para protegerse contra críticas o para criticar a otros. La Comisión no puede ser creíble si se considera que aplica dos medidas distintas cuando se trata de cuestiones de derechos humanos.

284. Por lo tanto, es necesario reformar este órgano para que el sistema de las Naciones Unidas funcione eficazmente y cumpla mejor su mandato y sus tareas. Apoyamos las recientes gestiones realizadas por el Secretario General y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos a fin de que estos derechos queden integrados en toda la labor de las Naciones Unidas y para respaldar el establecimiento de sólidas instituciones nacionales en la materia, especialmente en países que salen de situaciones de conflicto y en la lucha contra el terrorismo. Los Estados Miembros deben prestar su pleno apoyo al Secretario General y al Alto Comisionado en esta labor.

285. En muchos aspectos, la cuestión más delicada y difícil en relación con la Comisión de Derechos Humanos es la de su composición. En los últimos años, la cuestión de qué Estados son elegidos miembros de la Comisión se ha convertido en fuente de gran tensión internacional, lo que no surte efectos positivos para los derechos humanos y en cambio repercute negativamente en la labor de la Comisión. Con propuestas relativas a los criterios para la condición de miembro de la Comisión no habrá mayores posibilidades de cambiar esta dinámica y se corre de hecho el riesgo de politizar aún más la cuestión. Por ello, en cambio, **recomendamos que se amplíe la composición de la Comisión de Derechos Humanos para que sea universal**. De esta manera se destacaría que todos los miembros están comprometidos en virtud de la Carta con la promoción de los derechos humanos y tal vez se podría volver a centrar la atención en cuestiones sustantivas en lugar de en quién las debate y quién vota.

286. En la primera mitad de su existencia la Comisión estaba integrada por jefes de delegación que eran personalidades eminentes en el campo de los derechos humanos y tenían los antecedentes profesionales y la experiencia necesaria en la materia. Esa práctica luego desapareció. Creemos que habría que restablecerla y proponemos que **todos los miembros de la Comisión de Derechos Humanos designen jefes de delegación a personas eminentes y con experiencia en el campo de los derechos humanos**.

287. Proponemos además que **un consejo o grupo asesor apoye a la Comisión de Derechos Humanos en su labor**. Este grupo o consejo constaría de unos quince expertos independientes (tres por región, por ejemplo) designados en razón de su experiencia por un período de tres años renovable una vez. Serían designados por la Comisión previa propuesta conjunta del Secretario General y el Alto Comisionado. El consejo o grupo, además de asesorar sobre cuestiones propias de un país, podría también asesorar acerca de la racionalización de algunos de los mandatos temáticos y ejercer por sí mismo algunos de los mandatos actuales que se refieren a la investigación, la labor normativa y las definiciones.



288. **Recomendamos que se pida al Alto Comisionado que prepare un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en todo el mundo.** El informe, que podría servir de base luego para un completo debate en la Comisión, debería estar dedicado al ejercicio de todos los derechos humanos en todos los países, sobre la base de información dimanada de la labor de órganos creados en virtud de tratados, mecanismos especiales y otras fuentes que el Alto Comisionado considere apropiadas.

289. El Consejo de Seguridad debería asimismo dar una participación más activa al Alto Comisionado en sus deliberaciones, incluidas las que se refieren a mandatos para operaciones de paz. Observamos también con satisfacción que el Consejo de Seguridad viene invitando con cada vez mayor frecuencia al Alto Comisionado a que le informe de la situación en determinados países. Creemos que ello debería ser la regla general y que **el Consejo de Seguridad y la Comisión para la Consolidación de la Paz deberían pedir al Alto Comisionado que les informara periódicamente acerca del cumplimiento de las disposiciones relativas a los derechos humanos de las resoluciones del Consejo de Seguridad, a fin de proceder a su seguimiento de manera precisa y eficaz.**

290. También hay que hacer más con respecto a la situación de los fondos para la Oficina del Alto Comisionado. Existe para nosotros una clara contradicción entre la asignación del 2% del presupuesto ordinario para esta Oficina y la obligación enunciada por la Carta de las Naciones Unidas de que la promoción y protección de los derechos humanos constituya uno de los principales objetivos de la Organización. También es necesario rectificar la situación actual, en que hay pocos fondos disponibles para formar capacidad en materia de derechos humanos. Los Estados Miembros deberían examinar detenidamente la cuestión de la insuficiente financiación de esta Oficina y sus actividades.

291. A más largo plazo, los Estados Miembros deberían considerar la posibilidad de convertir la Comisión en un “Consejo de Derechos Humanos” que no estuviera subordinado al Consejo Económico y Social sino que fuera un órgano creado en virtud de la Carta y tuviera la misma categoría que éste y el Consejo de Seguridad, dejando de manifiesto en el proceso la importancia que se atribuye en el preámbulo de la Carta a los derechos humanos, junto con las cuestiones económicas y de seguridad.

## **XIX. La Secretaría**

292. Un Secretario General con sólidas atribuciones y que encabece una Secretaría más profesional y mejor organizada constituye un componente esencial de cualquier sistema eficaz de seguridad colectiva en el siglo XXI.

### **A. Dar mayor respaldo al Secretario General**

293. El establecimiento en 1996 del puesto de Vicesecretario General sirvió para dar mucha más coherencia a la labor de las Naciones Unidas en los campos económico, social y de desarrollo y en cuestiones de reforma administrativa. Habida cuenta del enorme aumento que ha tenido el volumen de trabajo del Secretario General en el ámbito de la paz y la seguridad en los años noventa, el establecimiento de un segundo puesto de Vicesecretario General para cuestiones de paz y seguridad asegura-

ría que la labor del Secretario General en este campo estuviese igualmente bien respaldada. **Para ayudar al Secretario General habría que establecer un puesto adicional de Vicesecretario General, encargado de cuestiones de paz y seguridad.**

294. Mientras uno de los Vicesecretarios Generales se dedicaría a la labor de las Naciones Unidas relativa al desarrollo económico y social, el segundo y su personal prestarían asistencia al Secretario General en la tarea de supervisar sistemáticamente la labor del sistema de las Naciones Unidas en el campo de la paz y la seguridad con el objetivo de formular estrategias integradas y asegurar una acción concertada. No se trataría de una oficina operativa ni tampoco duplicaría funciones burocráticas existentes, sino que las racionalizaría y haría más eficaces. La Oficina, con aportaciones de los diversos departamentos y organismos, prepararía informes de alerta temprana y posibles estrategias para que el Secretario General tomase una decisión. Debería estar compuesta de unos quince funcionarios del cuadro orgánico capacitados para desempeñar funciones de análisis estratégico, planificación y coordinación. Asimismo, debería aportar al Secretario General nueva pericia para superar amenazas nuevas como, por ejemplo, el asesoramiento científico necesario para hacer frente a cuestiones de seguridad biológica y ambiental.

## **B. Una Secretaría competente y profesional**

295. La tarea de poner en práctica las decisiones de los Estados Miembros y de proporcionarles análisis y asesoramiento oportunos recae no solamente sobre el Secretario General sino también sobre la Secretaría en su conjunto. Las Naciones Unidas, para ser eficaces, necesitan una Secretaría profesional y con capacitación adecuada cuyas aptitudes y experiencia estén a la altura de las funciones que tiene que desempeñar. En los quince últimos años se ha registrado un gran aumento de la labor relativa a la prevención de conflictos, al mantenimiento de la paz, a la negociación y puesta en práctica de acuerdos de paz y a la consolidación de la paz. Sin embargo, a pesar de las mayores exigencias desde que terminó la guerra fría, el número total de funcionarios de la Secretaría ha disminuido desde 1990 y únicamente un 6% del personal de la Secretaría se ocupa de toda la variedad de cuestiones que incluyen mediación, organización y gestión de operaciones de mantenimiento de la paz, apoyo al Consejo de Seguridad, desarme, apoyo para la celebración de elecciones y sanciones. Muchos de los funcionarios que trabajan en la Sede no tienen formación ni experiencia sobre el terreno y las normas vigentes hacen difícil que las adquieran. Además, prácticamente no se dispone de pericia para hacer frente a muchas de las amenazas nuevas o incipientes a que se hace referencia en el presente informe.

**296. Habría que proporcionar al Secretario General los recursos que necesita para desempeñar debidamente su cargo y la autoridad para administrar a su personal y otros recursos según considere mejor. Para atender a las necesidades indicadas en el presente informe, recomendamos que:**

a) **Los Estados Miembros reafirmen su compromiso con los Artículos 100 y 101 de la Carta de las Naciones Unidas;**

b) **Los Estados Miembros examinen la relación entre la Asamblea General y la Secretaría con el objetivo de dar una flexibilidad considerablemente mayor al Secretario General en la administración de su personal, con sujeción siempre a la obligación de rendir cuentas a la Asamblea;**

c) **Habría que poner en práctica cabalmente y sin más dilación las propuestas de reforma formulada por el Secretario General en 1997 y 2002 en relación con los recursos humanos;**

d) **Habría que proceder por una sola vez a la revisión y la sustitución de personal, incluso mediante la jubilación anticipada, a fin de asegurarse de que la Secretaría tenga la dotación adecuada para desempeñar las tareas que le incumben, con inclusión de la mediación y el apoyo a la consolidación de la paz y el apoyo a la oficina del Vicesecretario General para Cuestiones de Paz y Seguridad. Los Estados Miembros deberían financiar este proceso de sustitución como inversión a largo plazo con una buena relación costo-eficacia;**

e) **Habría que autorizar de inmediato la creación por el Secretario General de 60 puestos, menos del 1% del total en la Secretaría, para los efectos de aumentar la capacidad de la Secretaría según lo propuesto en el presente informe.**

## XX. La Carta de las Naciones Unidas

297. Nuestras recomendaciones relativas a la reforma del Consejo de Seguridad harán necesario modificar el Artículo 23 de la Carta de las Naciones Unidas. Sugerimos además las siguientes modificaciones a la Carta, de alcance reducido.

298. **Los Artículos 53 y 107 (referencias a los Estados enemigos) están obsoletos y habría que revisarlos.** Las revisiones deberán estar redactadas adecuadamente para que no se redunde retroactivamente en desmedro de las disposiciones jurídicas de estos artículos. La Carta debería consignar las esperanzas y aspiraciones de hoy y no los temores de 1945.

299. **Habría que suprimir el Capítulo XIII (“El Consejo de Administración Fiduciaria”).** El Consejo de Administración Fiduciaria desempeñó una importante tarea al ayudar al mundo a salir de la era del colonialismo y dirigir muchos casos de descolonización que terminaron bien. Las Naciones Unidas deben volver la espalda a cualquier intento de regresar a la mentalidad de colonialismo y a sus formas.

300. **Habría que suprimir el Artículo 47 (“El Comité de Estado Mayor”) y todas las referencias a este órgano que aparecen en los Artículos 26, 45 y 46.** Ya no procede que los Jefes de Estado Mayor de los cinco miembros permanentes desempeñen la función que les fue confiada en 1945. Ya hemos mencionado en el párrafo 258 la necesidad de que el Consejo de Seguridad cuente con mejor asesoramiento militar.

301. En todo caso, creemos que la Carta en su conjunto sigue constituyendo una sólida base de política y de derecho para la organización de la seguridad colectiva y permite al Consejo de Seguridad reaccionar ante las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, tanto las antiguas como las nuevas, de manera oportuna y eficaz. La Carta fue también clarividente al reconocer que la paz y la seguridad internacionales dependen del desarrollo económico y social.

302. **Todos los Estados Miembros deben reafirmar su dedicación a los propósitos y principios de la Carta y ponerlos en práctica en forma resuelta aunando la voluntad política y los recursos necesarios. Un liderazgo empeñado en esa tarea a nivel nacional e internacional es la única forma de generar una efectiva seguridad colectiva para el siglo XXI y forjar un futuro que sea a la vez sostenible y seguro.**

## Anexo I

### Resumen de las recomendaciones

*Nota:* El número entre paréntesis que aparece después de cada recomendación resumida se refiere al párrafo de la parte principal del informe que contiene el texto completo de la recomendación.

### Índice

	<i>Recomendaciones</i>	<i>Página</i>
Parte II		
La seguridad colectiva y el desafío de la prevención		
La pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental. . . . .	1-11	88
Los conflictos entre Estados y los conflictos internos. . . . .	12-20	89
Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas. . . . .	21-37	90
Terrorismo . . . . .	38-44	92
La delincuencia organizada transnacional . . . . .	45-49	93
El papel de las sanciones . . . . .	50-52	94
Parte III		
La seguridad colectiva y el uso de la fuerza		
El uso de la fuerza: normas y directrices . . . . .	53-57	95
Capacidad para imponer y mantener la paz . . . . .	58-62	96
Consolidación de la paz después del conflicto . . . . .	63-65	96
Protección de los civiles . . . . .	66-69	97
Parte IV		
Unas Naciones Unidas más eficaces para el siglo XXI		
La Asamblea General. . . . .	70-72	97
El Consejo de Seguridad . . . . .	73-81	97
Comisión para la Consolidación de la Paz. . . . .	82-85	99
Las organizaciones regionales. . . . .	86	100
El Consejo Económico y Social . . . . .	87-89	100
La Comisión de Derechos Humanos. . . . .	90-94	101
La Secretaría . . . . .	95-96	102
La Carta de las Naciones Unidas . . . . .	97-101	102

## **Parte II**

### **La seguridad colectiva y el desafío de la prevención**

#### **La pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental**

1. Todos los Estados deberían reafirmar su compromiso con los objetivos de erradicar la pobreza, lograr un desarrollo económico sostenido y promover un desarrollo sostenible. (59)
2. Los muchos países donantes que actualmente no alcanzan la meta de las Naciones Unidas de destinar el 0,7% de su producto nacional bruto (PNB) a la asistencia oficial para el desarrollo deberían fijar un calendario para hacerlo. (60)
3. Los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) deberían tratar de concluir la ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales para el desarrollo a más tardar en 2006. (62)
4. Los gobiernos acreedores y las instituciones financieras internacionales deberían ofrecer a los países pobres muy endeudados un mayor alivio de la deuda, una reprogramación de los vencimientos y un mayor acceso a los mercados mundiales. (63)
5. Si bien los recursos internacionales dedicados a la lucha contra el VIH/SIDA han aumentado de alrededor de 250 millones de dólares en 1996 a unos 2.800 millones de dólares en 2002, se necesitan más de 10.000 millones de dólares anuales para contener la pandemia. (64)
6. Los dirigentes de los países afectados por el VIH/SIDA deberían movilizar recursos, comprometer fondos y lograr la participación de la sociedad civil y el sector privado en la lucha contra la enfermedad. (65)
7. El Consejo de Seguridad, en estrecha cooperación con el ONUSIDA, debería celebrar una segunda sesión extraordinaria sobre el VIH/SIDA como amenaza a la paz y la seguridad internacionales, a fin de estudiar los futuros efectos del VIH/SIDA en los Estados y las sociedades, impulsar la investigación del problema, y determinar los pasos críticos que se han de tomar con miras a elaborar una estrategia a largo plazo para reducir la amenaza. (67)
8. Los donantes internacionales, en asociación con las autoridades nacionales y las organizaciones locales de la sociedad civil, deberían emprender una importante iniciativa mundial para reconstruir los sistemas locales y nacionales de salud pública en todo el mundo en desarrollo. (68)
9. Los miembros de la Asamblea Mundial de la Salud deberían proporcionar más recursos a la Red Mundial de Alerta y Respuesta ante Brotes Epidémicos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), a fin de mejorar su capacidad para hacer frente a posibles brotes de enfermedad. (69)
10. Los Estados deberían proporcionar incentivos para seguir desarrollando las fuentes de energía renovable y comenzar a eliminar los subsidios nocivos para el medio ambiente, especialmente los relacionados con el uso y la extracción de combustibles fósiles. (71)

11. Exhortamos a los Estados Miembros a que reflexionen sobre la brecha entre el potencial del Protocolo de Kyoto y sus logros reales, reanuden su participación en las iniciativas para abordar el problema del calentamiento atmosférico y emprendan nuevas negociaciones con miras a elaborar una nueva estrategia a largo plazo para reducir el calentamiento atmosférico más allá de los plazos del Protocolo. (72)

### **Los conflictos entre Estados y los conflictos internos**

12. El Consejo de Seguridad debería estar dispuesto a hacer uso de la facultad que le confiere el Estatuto de Roma de remitir a la Corte Penal Internacional casos de presuntos crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. (90)

13. Las Naciones Unidas, en cooperación con las autoridades nacionales, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, deberían elaborar normas para la ordenación de los recursos naturales de los países que salen de situaciones de conflicto o que corren peligro de conflicto. (92)

14. Las Naciones Unidas deberían aprovechar la experiencia de las organizaciones regionales en el establecimiento de estructuras para proteger los derechos de las minorías y para proteger de un derrocamiento inconstitucional a los gobiernos elegidos democráticamente. (94)

15. Los Estados Miembros deberían acelerar y concluir las negociaciones para la concertación de acuerdos jurídicamente vinculantes sobre la marcación y localización, así como la intermediación y la transferencia, de armas pequeñas y armas ligeras. (96)

16. Todos los Estados Miembros deberían presentar información completa y correcta sobre todos los elementos del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas y se debería pedir al Secretario General que informara anualmente a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad de cualesquiera deficiencias en la presentación de información. (97)

17. Se debería establecer un mecanismo para capacitar e informar a los nuevos o posibles representantes especiales del Secretario General y otros mediadores de las Naciones Unidas. (101)

18. Se deberían proporcionar más recursos al Departamento de Asuntos Políticos y se debería reestructurar el Departamento para que pudiera prestar un apoyo más coherente y profesional a las actividades de mediación. (102)

19. Si bien los detalles de dicha reestructuración deberían quedar librados al criterio del Secretario General, habría que tener en cuenta las siguientes necesidades de las Naciones Unidas:

a) Una capacidad de apoyo a la mediación orientada hacia el terreno y de dedicación exclusiva, compuesta de un pequeño equipo de profesionales con la experiencia directa y los conocimientos especializados pertinentes, que estaría a disposición de todos los mediadores de las Naciones Unidas;

b) Competencia en cuestiones temáticas que se plantean una y otra vez en las negociaciones de paz, como la determinación de la secuencia de las etapas de aplicación, la elaboración de los mecanismos de vigilancia, la determinación de la secuencia de los arreglos de transición y la preparación de los mecanismos de reconciliación nacional;

c) Una mayor comunicación con mediadores nacionales, organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la solución de conflictos;

d) Una mayor consulta de voces importantes de la sociedad civil, especialmente la mujer, a las que a menudo no se presta atención durante las negociaciones, y su mayor participación en el proceso de paz. (103)

20. Los dirigentes nacionales y las partes en conflicto deberían utilizar en forma constructiva la opción del despliegue preventivo de fuerzas de mantenimiento de la paz. (104)

### **Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas**

21. Los Estados poseedores de armas nucleares deberían tomar varias medidas para dar un nuevo impulso al proceso de desarme:

a) Deberían cumplir los compromisos que asumieron en virtud del artículo VI del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares y estar dispuestos a tomar medidas concretas para dar cumplimiento a esos compromisos;

b) Deberían reafirmar sus compromisos anteriores de no usar armas nucleares contra Estados no poseedores de armas nucleares. (120)

22. Los Estados Unidos y la Federación de Rusia, los demás Estados poseedores de armas nucleares y los Estados que no son partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares deberían comprometerse a adoptar medidas prácticas para reducir el riesgo de una guerra nuclear accidental, incluido un plan de desactivación progresiva de sus armas nucleares estratégicas, según procediera. (121)

23. El Consejo de Seguridad debería prometer explícitamente que tomará medidas colectivas en caso de ataque nuclear o amenaza de tal ataque contra un Estado no poseedor de armas nucleares. (122)

24. Las negociaciones para resolver los conflictos regionales deberían incluir medidas de desarme y fomento de la confianza. (123)

25. Los Estados que no son partes en el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares deberían comprometerse a la no proliferación y el desarme y demostrar ese compromiso ratificando el Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares y apoyando las negociaciones para la concertación de un tratado por el que se prohíba la producción de material fisionable, ambos abiertos a la participación de Estados tanto poseedores como no poseedores de armas nucleares. Recomendamos que, como parte de las iniciativas de paz en el Oriente Medio y en Asia meridional, se inicien negociaciones de desarme nuclear que podrían llevar al establecimiento de zonas libres de armas nucleares en esas regiones, similares a las que se han establecido para América Latina y el Caribe, África, el Pacífico Sur y Asia sudoriental. (124)

26. Todos los Estados poseedores de armas químicas deberían agilizar las medidas para lograr la destrucción programada de todas las existencias de armas químicas para 2012, el plazo acordado para ello. (125)

27. Los Estados partes en la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas deberían reanudar sin demora las negociaciones sobre un protocolo de verificación digno de crédito, recabando la participación activa de la industria de la biotecnología. (126)
28. La Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) debería reconocer el modelo de Protocolo adicional como el patrón actual para los acuerdos de salvaguardias del OIEA, y el Consejo de Seguridad debería estar dispuesto a tomar medidas en casos que suscitaran profunda preocupación por el incumplimiento de las normas sobre la no proliferación y las salvaguardias. (129)
29. Sin más demora, se deberían iniciar y concluir rápidamente negociaciones sobre un mecanismo, basado en las disposiciones existentes de los artículos III y IX del Estatuto del OIEA, que permitiera al OIEA ser el garante del suministro de material fisionable a los usuarios civiles de energía nuclear. (130)
30. Mientras se estén celebrando negociaciones sobre ese mecanismo, los Estados deberían observar voluntariamente una moratoria de plazo fijo de la construcción de nuevas instalaciones de enriquecimiento o reprocesamiento, sin renunciar al derecho que les confiere el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares de construir tales instalaciones. A cambio del compromiso de observar la moratoria se garantizaría que los proveedores actuales suministrarían material fisionable a precios de mercado. (131)
31. Se debería alentar a todos los Estados a sumarse a la Iniciativa de lucha contra la proliferación, de carácter voluntario. (132)
32. Cuando un Estado notifique de su retirada del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares se debería proceder inmediatamente a verificar si ha cumplido las disposiciones del Tratado, de ser necesario en virtud de un mandato del Consejo de Seguridad. La Junta de Gobernadores del OIEA debería decidir que, en caso de infracciones, se retirará toda asistencia prestada por el Organismo. (134)
33. El plazo propuesto para la conversión de los reactores que usan uranio muy enriquecido y la reducción de las existencias de uranio muy enriquecido en el marco de la Iniciativa mundial de reducción de la amenaza nuclear debería reducirse a la mitad, de 10 a 5 años. (135)
34. Los Estados partes en la Convención sobre las armas biológicas y tóxicas deberían negociar un nuevo protocolo sobre seguridad biológica para clasificar los agentes biológicos peligrosos y establecer normas internacionales obligatorias para su exportación. (137)
35. La Conferencia de Desarme debería comenzar sin más dilación las negociaciones para concertar un tratado verificable por el que se prohíba la producción de material fisionable y se disponga, con arreglo a un calendario determinado, poner fin a la producción de uranio muy enriquecido para la fabricación de armas y para otros fines. (138)
36. El Consejo de Seguridad debería invitar a los Directores Generales del OIEA y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas a que le informaran cada seis meses de la situación de las salvaguardias y los procesos de verificación, así como de cualquier motivo de honda preocupación que tuvieran y que no llegara a constituir una infracción del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares o de la Convención sobre las Armas Químicas. (140)



37. El Consejo de Seguridad debería celebrar consultas con el Director General de la OMS para establecer los procedimientos de colaboración necesarios en caso de que se produjera un brote sospechoso o de efectos abrumadores de una enfermedad infecciosa. (144)

## **Terrorismo**

38. Las Naciones Unidas, con el Secretario General a la cabeza, deberían promover una estrategia general contra el terrorismo, que comprendería los elementos siguientes:

a) La disuasión, que procuraría remediar las causas del terrorismo o los factores que lo facilitan, entre otras cosas con medidas para promover los derechos sociales y políticos, el Estado de derecho y la reforma democrática; poner fin a la ocupación y atender a las principales reivindicaciones políticas; luchar contra la delincuencia organizada; reducir la pobreza y el desempleo y evitar la desintegración de los Estados;

b) Medidas para contrarrestar el extremismo y la intolerancia, entre otras cosas mediante la educación y la promoción del debate público;

c) El desarrollo de mejores instrumentos de cooperación mundial en la lucha contra el terrorismo, dentro de un marco jurídico que respete las libertades civiles y los derechos humanos, en particular en las esferas de la aplicación de la ley; el intercambio de información confidencial, cuando sea posible; las medidas de interdicción, cuando corresponda, y los controles financieros;

d) El fortalecimiento de la capacidad estatal para impedir las actividades de reclutamiento y las operaciones de los grupos terroristas;

e) El control de materiales peligrosos y la protección de la salud pública. (148)

39. Los Estados Miembros que aún no lo hayan hecho deberían considerar activamente la posibilidad de firmar y ratificar los 12 convenios y convenciones internacionales contra el terrorismo, y adoptar las ocho recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo del Grupo de acción financiera sobre el blanqueo de capitales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y las medidas que se indican en sus diversos documentos sobre prácticas recomendadas. (150)

40. El Comité de Sanciones contra Al-Qaida y los Talibanes debería establecer un proceso para la revisión de los casos de las personas e instituciones que afirmen que sus nombres se han incluido o mantenido por error en las listas del Comité. (152)

41. El Consejo de Seguridad, en consulta con los Estados afectados, debería extender la competencia de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo al ejercicio de una función de coordinación de la asistencia prestada por unos Estados a otros en cuestiones militares, policiales y de control de fronteras con el objeto de aumentar la capacidad interna de lucha contra el terrorismo. (154)

42. Para ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones en materia de lucha contra el terrorismo, las Naciones Unidas deberían establecer un fondo fiduciario para la formación de capacidad que dependería de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo. (155)

43. El Consejo de Seguridad debería elaborar un programa de sanciones predeterminadas en caso de que un Estado incumpliera las resoluciones del Consejo relativas a la lucha contra el terrorismo. (156)

44. La Asamblea General debería concluir rápidamente sus negociaciones sobre un convenio general relativo al terrorismo, que debería incluir una definición del terrorismo, con los elementos siguientes:

a) El reconocimiento en el preámbulo de que el uso de la fuerza contra civiles por parte de un Estado está sujeto a las disposiciones de los Convenios de Ginebra y a otros instrumentos y que, en escala suficiente, constituye un crimen de guerra o de lesa humanidad;

b) La reiteración de que los actos comprendidos en los 12 convenios y convenciones anteriores contra el terrorismo constituyen actos de terrorismo y una declaración de que constituyen un delito con arreglo al derecho internacional y la reiteración de que los Convenios y Protocolos de Ginebra prohíben el terrorismo en tiempo de conflicto armado;

c) Una referencia a las definiciones contenidas en el Convenio internacional de 1999 para la represión de la financiación del terrorismo y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad;

d) La siguiente descripción del terrorismo: “Cualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”. (163 y 164)

### **La delincuencia organizada transnacional**

45. Los Estados Miembros que aún no hayan firmado o ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000, y sus tres Protocolos, o la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de 2003, o no les hayan asignado los recursos necesarios deberían hacerlo y todos los Estados Miembros deberían apoyar la labor de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en esa esfera. (172)

46. Los Estados Miembros deberían establecer una autoridad central que facilitara el intercambio de pruebas entre las autoridades judiciales nacionales, la prestación de asistencia judicial mutua entre las fiscalías y el cumplimiento de los pedidos de extradición. (173)

47. Se debería negociar, y la Asamblea General debería aprobar, un convenio internacional amplio sobre el blanqueo de dinero en el que se tuvieran en cuenta las cuestiones del secreto bancario y el establecimiento de los paraísos fiscales. (174)

48. Los Estados Miembros deberían firmar y ratificar el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y las partes en el Protocolo deberían tomar todas las medidas necesarias para aplicarlo eficazmente. (175)

49. Las Naciones Unidas deberían establecer un sólido mecanismo de fomento de la capacidad para ayudar a afianzar el imperio de la ley. (177)

### **El papel de las sanciones**

50. El Consejo de Seguridad debería asegurar que las sanciones se aplicaran y cumplieran eficazmente:

a) Cuando el Consejo de Seguridad impusiera un régimen de sanciones (por ejemplo, un embargo de armas) debería, como norma, establecer mecanismos de vigilancia y dotarlos de la autoridad y la capacidad necesarias para realizar investigaciones a fondo de gran calidad. Es necesario consignar créditos presupuestarios adecuados para poner en práctica esos mecanismos;

b) Se debería encomendar a los comités de sanciones del Consejo de Seguridad la elaboración de mejores directrices y procedimientos de presentación de informes para ayudar a los Estados a aplicar las sanciones y mejorar los procedimientos para mantener listas correctas de personas y entidades sujetas a la aplicación de sanciones selectivas;

c) El Secretario General debería nombrar a un alto funcionario con recursos de apoyo suficientes para poder proporcionar al Consejo de Seguridad un análisis de la mejor manera de establecer sanciones y de ayudar a coordinar su aplicación. Ese funcionario también prestaría asistencia en relación con las medidas de cumplimiento, determinaría las necesidades de asistencia técnica y coordinaría la prestación de esa asistencia y formularía recomendaciones sobre los ajustes que fueran necesarios para hacer más eficaces las sanciones;

d) Los donantes deberían destinar más recursos al fortalecimiento de la capacidad jurídica, administrativa, policial y de control de fronteras de los Estados Miembros para aplicar las sanciones. Ese fortalecimiento debería incluir medidas para mejorar la interdicción aérea en zonas de conflicto;

e) En caso de violaciones verificadas y crónicas de las sanciones, el Consejo de Seguridad debería imponer sanciones secundarias contra los culpables;

f) El Secretario General, en consulta con el Consejo de Seguridad, debería asegurar la existencia de un mecanismo de auditoría apropiado para supervisar la administración de las sanciones. (180)

51. Los comités de sanciones deberían mejorar los procedimientos para conceder exenciones por motivos humanitarios y evaluar periódicamente los efectos humanitarios de las sanciones. El Consejo de Seguridad debería seguir tratando de mitigar las consecuencias humanitarias de las sanciones. (181)

52. Cuando las sanciones se apliquen a listas de personas o entidades, los comités de sanciones deberían establecer procedimientos para revisar los casos de quienes afirmen que sus nombres se han incluido o mantenido por error en esas listas. (182)

## Parte III

### La seguridad colectiva y el uso de la fuerza

#### El uso de la fuerza: normas y directrices

53. No habría que modificar el texto ni la interpretación del Artículo 51, sea para ampliar su bien conocido alcance (de manera de autorizar medidas de prevención respecto de amenazas que no sean inminentes) o para restringirlo (de manera de autorizar su aplicación exclusivamente en caso de amenazas reales). (192)

54. El Consejo de Seguridad tiene plenas facultades en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas para hacer frente a las diversas amenazas a la seguridad que preocupan a los Estados. La tarea no consiste en encontrar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad sino en hacer que funcione mejor que hasta ahora. (198)

55. El Grupo aprueba la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir. (203)

56. El Consejo de Seguridad, al debatir si ha de autorizar o aprobar el uso de la fuerza militar, debe tener siempre en cuenta, además de cualesquiera otras consideraciones, por lo menos los cinco criterios básicos de legitimidad que se indican a continuación:

a) *Gravedad de la amenaza.* La amenaza de daño a la seguridad del Estado o del ser humano, ¿es de índole tal y es suficientemente clara y grave como para justificar a primera vista el uso de la fuerza militar? En el caso de las amenazas internas, reales o que se consideren inminentes, ¿entrañan genocidio u otras matanzas en gran escala, actos de depuración étnica o infracciones graves del derecho internacional humanitario?

b) *Propósito correcto.* ¿Queda de manifiesto que el objetivo primordial de la acción militar que se propone consiste en poner fin a la amenaza o evitarla, cualesquiera que sean los demás motivos o propósitos que estén en juego?

c) *Último recurso.* ¿Se han considerado todas las demás opciones no militares para hacer frente a la amenaza y hay fundamentos razonables para creer que no arrojarán resultados?

d) *Proporcionalidad de los medios.* La escala, la duración y la intensidad de la acción militar que se propone ¿constituyen el mínimo necesario para hacer frente a la amenaza?

e) *Balance de las consecuencias.* ¿Hay posibilidades razonables de que la acción militar sirva para disipar la amenaza y que sus consecuencias no hayan de ser peores que las de no hacer nada? (207)

57. Las directrices para autorizar el uso de la fuerza que anteceden deberían quedar incorporadas en resoluciones declaratorias del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General. (208)

## **Capacidad para imponer y mantener la paz**

58. Los Estados desarrollados deberían hacer más para transformar sus fuerzas actuales en contingentes aptos para operaciones de paz. (216)
59. Los Estados Miembros deberían apoyar resueltamente los intentos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría de las Naciones Unidas, sobre la base de la importante labor realizada por el Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (véase el documento A/55/305-S/2000/809), de mejorar la forma en que utiliza las reservas estratégicas para el despliegue, los dispositivos de reserva, los fondos fiduciarios y otros mecanismos de manera de cumplir los plazos más estrictos que se necesitan para un despliegue eficaz. (218)
60. Los Estados con capacidad militar avanzada deberían establecer batallones autónomos de reserva con un alto grado de preparación y de tamaño que llegue al de una brigada que pudieran reforzar misiones de las Naciones Unidas y deberían ponerlos a disposición de éstas. (219)
61. El Secretario General debería recomendar y el Consejo de Seguridad autorizar efectivos para las misiones de mantenimiento de la paz que fueran suficientes para disuadir y reprimir a las facciones hostiles. (222)
62. Las Naciones Unidas deberían tener un pequeño contingente de altos administradores y oficiales de policía (50 a 100) que pudieran hacer evaluaciones de las misiones y organizar el establecimiento de componentes de policía en operaciones de la paz y las Naciones Unidas deberían autorizar estos contingentes. (223)

## **Consolidación de la paz después del conflicto**

63. Los representantes especiales del Secretario General deberían tener atribuciones y orientación para trabajar con quien corresponda a fin de establecer sólidos mecanismos de coordinación con los donantes, así como los recursos para desempeñar eficazmente funciones de coordinación, entre ellas la de cerciorarse de que la secuencia de las actividades de las Naciones Unidas y las evaluaciones que éstas efectúen sean compatibles con las prioridades del gobierno. (226)
64. El Consejo de Seguridad debería disponer y la Asamblea General autorizar que se financiaran programas de desarme y desmovilización con cargo a los presupuestos prorrateados para operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. (227)
65. Habría que establecer un fondo permanente para la consolidación de la paz, de cuantía no inferior a 250 millones de dólares, que pueda utilizarse para financiar los gastos periódicos de un gobierno recién instalado, así como programas esenciales de los organismos en materia de rehabilitación y reinserción. (228)

## **Protección de los civiles**

66. Todos los combatientes deben cumplir lo dispuesto en los Convenios de Ginebra. Todos los Estados Miembros deberían firmar y ratificar todos los tratados relativos a la protección de civiles, como la Convención sobre el Genocidio, los Convenios de Ginebra, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y todas las convenciones sobre los refugiados, y actuar de conformidad con lo dispuesto en ellos. (233)

67. El Consejo de Seguridad debería aplicar cabalmente la resolución 1265 (1999), relativa a la protección de los civiles en los conflictos armados. (237)

68. El Consejo de Seguridad, los organismos de las Naciones Unidas y los Estados Miembros deberían poner plenamente en práctica la resolución 1325 (2000), relativa a la mujer, la paz y la seguridad. (238)

69. Los Estados Miembros deberían apoyar y financiar plenamente la Dirección de Seguridad que se ha propuesto y asignar alta prioridad a la tarea de ayudar al Secretario General a poner en práctica para 2005 un nuevo sistema de seguridad del personal. (239)

## **Parte IV**

### **Unas Naciones Unidas más eficaces para el siglo XXI**

#### **La Asamblea General**

70. Los miembros de la Asamblea General deberían aprovechar la oportunidad que ofrece la Cumbre para el examen de los objetivos del Milenio en 2005 a fin de formar un nuevo consenso sobre una seguridad colectiva más amplia y eficaz. (240)

71. Los Estados Miembros deberían redoblar sus esfuerzos para que la Asamblea General pudiera desempeñar su función de principal órgano deliberativo de las Naciones Unidas. Para ello es necesario reducir y conceptualizar mejor su programa, que debe reflejar los problemas contemporáneos a que hace frente la comunidad internacional. Mediante comisiones de menor tamaño y con un programa más preciso se podrían afinar y mejorar las resoluciones presentadas al pleno de la Asamblea. (242)

72. Con arreglo a la recomendación formulada en el informe del Grupo de personas eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil (véase el documento A/58/817), la Asamblea General debería establecer un mecanismo mejor para que pueda haber relaciones sistemáticas con las organizaciones de la sociedad civil. (243)

#### **El Consejo de Seguridad**

73. Las reformas del Consejo de Seguridad deberían cumplir los principios siguientes:

a) En cumplimiento del Artículo 23 de la Carta de las Naciones Unidas deberían dar mayor participación en el proceso de adopción de decisiones a quienes más contribuyen a las Naciones Unidas desde el punto de vista financiero, militar o diplomático, especialmente en cuanto a las cuotas para el presupuesto prorrateado

de las Naciones Unidas, la participación en operaciones de paz, las aportaciones a actividades voluntarias de las Naciones Unidas en materia de seguridad y desarrollo y a las actividades diplomáticas en apoyo de los objetivos y mandatos de las Naciones Unidas. El hecho de alcanzar la meta internacionalmente convenida de asignar el 0,7% del producto nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo o de avanzar considerablemente hacia esa meta debe considerarse un criterio importante en cuanto a la aportación;

b) El Consejo debería incorporar en el proceso de adopción de decisiones a países que sean más representativos de la composición general de la Organización, especialmente del mundo en desarrollo;

c) Las reformas no deberían redundar en desmedro de la eficacia del Consejo de Seguridad; y

d) Las reformas deberían hacer del Consejo un órgano más democrático y que rindiera mayor cuenta de su actuación. (249)

74. En estos momentos la decisión de ampliar el Consejo, cumpliendo al mismo tiempo estos criterios, es necesaria. La presentación de dos opciones claramente definidas, llamadas modelos A y B, debería servir para aclarar, y tal vez resolver, un debate en el que se ha avanzado poco en los doce últimos años. (250)

75. En los dos modelos, A y B, se distribuyen los puestos entre cuatro grandes regiones que denominamos respectivamente “África”, “Asia y el Pacífico”, “Europa” y “América”. Estas denominaciones nos parecen útiles para tomar y aplicar decisiones acerca de la composición del Consejo de Seguridad, pero no recomendamos cambiar la composición de los grupos regionales actuales para elecciones generales o para otros fines de las Naciones Unidas. Algunos miembros del Grupo, particularmente de países latinoamericanos, expresaron que preferían que la distribución de los puestos estuviese basada en los grupos regionales actuales. (251)

76. Según el modelo A habría seis nuevos puestos permanentes, no habría nuevos derechos de veto y habría tres nuevos puestos no permanentes de dos años de duración, divididos entre las grandes regiones. Según el modelo B no habría nuevos puestos permanentes pero se crearía una nueva categoría de ocho puestos con un mandato renovable de cuatro años y un nuevo puesto no permanente con un mandato de dos años (no renovable), divididos entre las grandes regiones. (252 y 253)

77. En los dos modelos, teniendo en cuenta el Artículo 23 de la Carta de las Naciones Unidas, un método para alentar a los Estados a contribuir más a la paz y la seguridad internacionales consistiría en que la Asamblea General, teniendo en cuenta las prácticas establecidas de consulta regional, eligiera a los miembros del Consejo de Seguridad dando preferencia en los puestos permanentes o de mayor duración a los Estados que se cuenten entre los tres primeros en la aportación de contribuciones financieras al presupuesto ordinario en la región a que pertenezcan o se cuenten entre los tres mayores contribuyentes voluntarios o contribuyentes de efectivos en su región a misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. (254)

78. Habría que revisar la composición del Consejo de Seguridad en 2020 y, en ese contexto, revisar las aportaciones (definidas en el párrafo 249 del informe) de los miembros permanentes y los no permanentes desde el punto de vista de la eficacia del

Consejo en la adopción de medidas colectivas para prevenir y eliminar amenazas nuevas o ya existentes a la paz y la seguridad internacionales. (255)

79. El Grupo recomienda que en ninguna propuesta de reforma se prevea una ampliación del veto. (256)

80. Habría que instituir un sistema de “voto indicativo” en virtud del cual los miembros del Consejo de Seguridad podrían pedir una indicación pública de las posturas respecto de una decisión que se propusiera. (257)

81. Habría que incorporar y formalizar en el reglamento del Consejo procesos para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. (258)

### **Comisión para la Consolidación de la Paz**

82. El Consejo de Seguridad, actuando en virtud del Artículo 29 de la Carta de las Naciones Unidas y previa consulta con el Consejo Económico y Social, debería establecer una Comisión para la Consolidación de la Paz. (263)

83. Las funciones básicas de la Comisión para la Consolidación de la Paz deberían consistir en constatar qué Estados se encuentran en graves dificultades y corren el riesgo de un colapso, organizar, en forma proactiva y en asociación con el gobierno del país, la asistencia para impedir que el proceso avance más, ayudar en la planificación para la transición entre el conflicto y la consolidación de la paz después del conflicto y, en particular, coordinar y mantener la labor de la comunidad internacional en la consolidación de la paz después del conflicto durante el período que sea necesario. (264)

84. Si bien habrá que establecer con precisión la composición y los procedimientos de la Comisión para la Consolidación de la Paz, y a quien estará subordinada, se deberían tener en cuenta las directrices siguientes:

a) La Comisión para la Consolidación de la Paz debería tener un número razonablemente reducido de miembros;

b) Debería reunirse en distintas configuraciones para examinar cuestiones generales de política y estrategias en cada país;

c) Debería ser presidida durante por lo menos un año y tal vez más por un miembro aprobado por el Consejo de Seguridad;

d) Además de representantes del Consejo de Seguridad, debería incluir representantes del Consejo Económico y Social;

e) Habría que invitar a que asistieran representantes del país cuya situación se estuviese examinando;

f) El Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, el Presidente del Banco Mundial y, cuando procediera, los jefes de los bancos regionales de desarrollo deberían hacerse representar en las reuniones de la Comisión mediante altos funcionarios de categoría adecuada;

g) Habría que invitar a participar en sus deliberaciones a representantes de los principales países donantes y, cuando procediera, de los principales países que aportan contingentes;



h) Habría que invitar a participar en sus deliberaciones a representantes de organizaciones regionales y subregionales cuando éstas tuvieran participación activa en el país de que se tratase. (265)

85. Habría que establecer en la Secretaría una Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz a fin de que proporcionase a la Comisión apoyo de secretaría adecuado y de asegurar que el Secretario General pueda integrar estrategias y normas para el mantenimiento de la paz en todo el sistema, establecer prácticas recomendadas y proporcionar un apoyo cohesivo para las operaciones sobre el terreno. (266)

### **Las organizaciones regionales**

86. Con respecto a las organizaciones regionales:

a) En todos los casos habría que recabar autorización del Consejo de Seguridad para operaciones regionales de paz;

b) La consulta y la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales deberían ampliarse y podrían formalizarse en un acuerdo que se refiriera a cuestiones tales como reuniones de los jefes de las organizaciones, intercambio de información más frecuente y alerta temprana, capacitación conjunta al personal civil y militar e intercambio de personal en operaciones de paz;

c) En el caso de las organizaciones regionales y subregionales de África, los países donantes deberían comprometerse a prestar apoyo sostenido para la formación de capacidad en un proceso de diez años de duración y dentro del marco estratégico de la Unión Africana;

d) Las organizaciones regionales con capacidad en materia de prevención de conflictos o mantenimiento de la paz deberían incorporarla en el sistema de dispositivos de reserva de las Naciones Unidas;

e) Los Estados Miembros deberían convenir en permitir que las Naciones Unidas proporcionaran a las operaciones regionales equipo de propiedad de las Naciones Unidas según las necesidades;

f) Habría que modificar las normas relativas a los presupuestos de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz a fin de dar a éstas la posibilidad de financiar con cargo a contribuciones prorrateadas, según el caso, operaciones regionales autorizadas por el Consejo de Seguridad. (272)

### **El Consejo Económico y Social**

87. El Consejo Económico y Social debería impartir orientación normativa y analítica en tiempos de gran debate sobre las causas de las muchas amenazas a que hacemos frente y las relaciones entre ellas. Para esos efectos el Consejo Económico y Social debería establecer un comité sobre los aspectos económicos y sociales de las amenazas contra la seguridad. (276)

88. El Consejo Económico y Social debería servir de foro en que se compare de manera abierta y transparente la contribución de los Estados a la consecución de objetivos clave de desarrollo. (277)

89. El Consejo Económico y Social debería servir de foro habitual para hacer participar a la comunidad de desarrollo al más alto nivel, transformándose en la práctica en un “foro sobre cooperación para el desarrollo”. Para esos efectos:

a) Habría que adoptar un nuevo planteamiento respecto del programa del Consejo Económico y Social reemplazando la actual predominancia de cuestiones administrativas y de coordinación de programas por uno más preciso que gire en torno a los principales temas de la Declaración del Milenio;

b) Habría que establecer un pequeño comité ejecutivo, integrado por miembros de cada uno de los grupos regionales, a fin de impartir orientación y dirección a la labor del Consejo Económico y Social y a su interacción con los principales órganos, organismos y programas;

c) Habría que aprovechar las reuniones anuales entre el Consejo Económico y Social y las instituciones de Bretton Woods para alentar la acción colectiva en apoyo de los objetivos de desarrollo del Milenio y el Consenso de Monterrey;

d) El Consejo Económico y Social, con aportaciones de su Secretaría y del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, debería tratar de impartir orientación sobre cooperación para el desarrollo a los órganos rectores de los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas;

e) El Consejo Económico y Social debería apoyar resueltamente la labor del Secretario General y del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de hacer más coherente la acción de las Naciones Unidas sobre el terreno y la coordinación con las instituciones de Bretton Woods y los donantes bilaterales (278)

## **La Comisión de Derechos Humanos**

90. La composición de la Comisión de Derechos Humanos debería ser universal. (285)

91. Todos los miembros de la Comisión de Derechos Humanos deberían designar jefes de delegación a personas eminentes y con experiencia en el campo de los derechos humanos. (286)

92. Un consejo o grupo asesor debería apoyar a la Comisión de Derechos Humanos en su labor. (287)

93. Se debería pedir al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que preparase un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en todo el mundo. (288)

94. El Consejo de Seguridad y la Comisión para la Consolidación de la Paz deberían pedir al Alto Comisionado para los Derechos Humanos que les informara periódicamente acerca del cumplimiento de las disposiciones relativas a los derechos humanos de las resoluciones del Consejo de Seguridad, a fin de proceder a su seguimiento de manera precisa y eficaz. (289)

## La Secretaría

95. Para ayudar al Secretario General habría que establecer un puesto adicional de Vicesecretario General, encargado de cuestiones de paz y seguridad. (293)

96. Habría que proporcionar al Secretario General los recursos que necesita para desempeñar debidamente su cargo y la autoridad para administrar a su personal y otros recursos según considere mejor. Para atender a las necesidades indicadas en el presente informe, el Grupo recomienda que:

a) Los Estados Miembros reafirmen su compromiso con los Artículos 100 y 101 de la Carta de las Naciones Unidas;

b) Los Estados Miembros examinen la relación entre la Asamblea General y la Secretaría con el objetivo de dar mucha más flexibilidad al Secretario General en la administración de su personal, con sujeción siempre a la obligación de rendir cuentas a la Asamblea;

c) Habría que poner en práctica cabalmente y sin más dilación las propuestas de reforma formulada por el Secretario General en 1997 y 2002 en relación con los recursos humanos;

d) Habría que proceder por una sola vez a la revisión y la sustitución de personal, incluso mediante la jubilación anticipada, a fin de asegurarse de que la Secretaría tenga la dotación adecuada para desempeñar las tareas que le incumben, con inclusión de la mediación y el apoyo a la consolidación de la paz y el apoyo a la oficina del Vicesecretario General para Cuestiones de Paz y Seguridad. Los Estados Miembros deberían financiar este proceso de sustitución como inversión a largo plazo con una buena relación costo-eficacia;

e) Habría que autorizar de inmediato la creación por el Secretario General de 60 puestos, menos del 1% de la dotación total, para los efectos de aumentar la capacidad de la Secretaría según lo propuesto en el presente informe. (296)

## La Carta de las Naciones Unidas

97. Además de las modificaciones del Artículo 23 de la Carta de las Naciones Unidas que hagan necesaria la reforma del Consejo de Seguridad que se ha propuesto, el Grupo sugiere las siguientes modificaciones en la Carta, de alcance reducido:

98. Los Artículos 53 y 107 (referencias a los Estados enemigos) están obsoletos y habría que revisarlos. (298)

99. Habría que suprimir el Capítulo XIII (“El Consejo de Administración Fiduciaria”). (299)

100. Habría que suprimir el Artículo 47 (“El Comité de Estado Mayor”) y todas las referencias a este órgano que aparecen en los Artículos 26, 45 y 46. (300)

101. Todos los Estados Miembros deben reafirmar su dedicación a los propósitos y principios de la Carta y ponerlos en práctica en forma resuelta aunando la voluntad política y los recursos necesarios. Un liderazgo empeñado en esa tarea a nivel nacional e internacional es la única forma de generar una efectiva seguridad colectiva para el siglo XXI y forjar un futuro que sea a la vez sostenible y seguro. (302)

## Anexo II

### Composición y mandato del Grupo

#### Miembros

Anand <b>Panyarachun</b> (Tailandia) ( <i>Presidente</i> )	ex Primer Ministro de Tailandia
Robert <b>Badinter</b> (Francia)	Miembro del Senado Nacional y ex Ministro de Justicia de Francia
João Clemente <b>Baena Soares</b> (Brasil)	ex Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil y ex Secretario General de la Organización de los Estados Americanos
Gro Harlem <b>Brundtland</b> (Noruega)	ex Primera Ministra de Noruega y ex Directora General de la Organización Mundial de la Salud
Mary <b>Chinery-Hesse</b> (Ghana)	Vicepresidenta de la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo de Ghana y ex Subdirectora General de la Organización Internacional del Trabajo
Gareth <b>Evans</b> (Australia)	Presidente del International Crisis Group y ex Ministro de Relaciones Exteriores de Australia
David <b>Hannay</b> (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte)	ex Representante Permanente del Reino Unido ante las Naciones Unidas y ex Enviado Especial del Reino Unido a Chipre
Enrique <b>Iglesias</b> (Uruguay)	Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y ex Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay
Amre <b>Moussa</b> (Egipto)	Secretario General de la Liga de los Estados Árabes y ex Ministro de Relaciones Exteriores de Egipto
Satish <b>Nambiar</b> (India)	ex Teniente General del Ejército de la India y Comandante de la UNPROFOR
Sadako <b>Ogata</b> (Japón)	Presidenta del Organismo del Japón para la Cooperación Internacional y ex Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados
Yevgeny <b>Primakov</b> (Federación de Rusia)	ex Primer Ministro de la Federación de Rusia
Qian <b>Qichen</b> (China)	ex Viceprimer Ministro y Ministro de Relaciones Exteriores de China

**Miembros**

Nafis <b>Sadik</b> (Pakistán)	Enviada Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para el VIH/SIDA en Asia y ex Directora Ejecutiva del Fondo de Población de las Naciones Unidas
Salim Ahmed <b>Salim</b> (República Unida de Tanzania)	ex Primer Ministro de la República Unida de Tanzania y ex Secretario General de la Organización de la Unidad Africana
Brent <b>Scowcroft</b> (Estados Unidos)	ex Teniente General, Fuerza Aérea de los Estados Unidos, y ex Asesor de Seguridad Nacional de los Estados Unidos

**Mandato**

1. En el último año se han sacudido los cimientos de la seguridad colectiva y ha mermado la confianza en la posibilidad de soluciones colectivas para nuestros problemas y desafíos comunes. Han quedado también de manifiesto profundas discrepancias de opinión acerca del alcance y la índole de los problemas a que hacemos frente y probablemente seguiremos haciendo frente en el futuro.
2. El Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio obedece al propósito de recomendar medidas claras y prácticas para asegurar una acción colectiva eficaz sobre la base de un riguroso análisis de las amenazas futuras a la paz y la seguridad, una evaluación de la aportación que puede hacer la acción colectiva y una minuciosa evaluación de los métodos, instrumentos y mecanismos que existen, entre ellos los órganos principales de las Naciones Unidas.
3. No se pide al Grupo que formule normas sobre cuestiones concretas ni sobre el papel que cabe a las Naciones Unidas en determinados lugares. Más bien, lo que se pide es que haga una nueva evaluación de los problemas que habrá que superar y recomiende los cambios necesarios para poder superarlos eficazmente mediante la acción colectiva.
4. Concretamente, el Grupo:
  - a) Examinará las amenazas en el mundo de hoy y hará un análisis de los futuros desafíos a la paz y la seguridad internacionales. Por más que pueda seguir habiendo distintas ideas acerca de la importancia relativa de las diversas amenazas a que hace frente un determinado Estado Miembro, es importante encontrar un equilibrio adecuado en el plano mundial y también es importante entender las conexiones que hay entre distintas amenazas;
  - b) Indicará claramente la contribución que puede hacer la acción colectiva para superar esos problemas;
  - c) Recomendará los cambios necesarios para asegurar una acción colectiva eficaz procediendo, entre otras cosas, a un estudio de los principales órganos de las Naciones Unidas.

5. La labor del Grupo se limita al ámbito de la paz y la seguridad en sentido lato, esto es, debe ampliar su análisis y recomendaciones a otras cuestiones e instituciones, incluidas las económicas y sociales, en la medida en que guarden relación directa con amenazas futuras a la paz y seguridad.

## Anexo III

### Secretaría del Grupo

Stephen **Stedman**, Director de Investigación

Loraine **Rickard-Martin**, Secretaria del Grupo

Bruce **Jones**, Subdirector de Investigación

Muhammad Zeeshan **Amin**

Tarun **Chhabra**

Sebastian Graf von **Einsiedel**

Angela **Irving**

Graham **Maitland**

Angelica **Malic**

Thant **Myint-U**

Maria **Zaroui**

## Anexo IV

### Reuniones del Grupo, consultas regionales y seminarios

#### A. Reuniones del Grupo

<i>Fecha</i>	<i>Lugar</i>
5 a 7 de diciembre de 2003	Princeton (Estados Unidos de América)
13 a 15 de febrero de 2004	Mont Pelerin (Suiza)
30 de abril a 2 de mayo de 2004	Addis Abeba
16 a 18 de julio de 2004	Baden (Austria)
24 a 26 de septiembre de 2004	Tarrytown (Estados Unidos de América)
3 a 5 de noviembre de 2004	Nueva York (Estados Unidos de América)

#### B. Consultas regionales y seminarios

<i>Fecha (2004)</i>	<i>Reunión</i>	<i>Lugar</i>	<i>Organizador</i>
13 y 14 de enero	“The Secretary General’s High-level Panel: maximizing prospects for success”	Harriman (Estados Unidos de América)	Stanley Foundation
29 de enero	Reunión con organizaciones no gubernamentales sobre las iniciativas de reforma de las Naciones Unidas y el Grupo de alto nivel	Nueva York	Departamento de Información Pública de la Secretaría de las Naciones Unidas
16 de febrero	Reunión del Grupo de alto nivel con la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa	París	Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa
23 a 25 de febrero	“Addressing contemporary security threats: what role for the United Nations?”	West Sussex (Reino Unido)	Wilton Park
27 de febrero	“Security Council reform”	New Haven	Yale Center for the Study of Globalization
1° de marzo	“Nuclear proliferation”	Stanford	Center for International Security and Cooperation, Stanford University
1° y 2 de marzo	“Use of force”	Harriman	Stanley Foundation y Fundación pro Naciones Unidas
2 y 3 de marzo	“Intervention in humanitarian crises”	Harriman	Stanley Foundation y Fundación pro Naciones Unidas



<i>Fecha (2004)</i>	<i>Reunión</i>	<i>Lugar</i>	<i>Organizador</i>
4 de marzo	“Terrorism and non-State actors”	Nueva York	Stanley Foundation, Fundación pro Naciones Unidas e Instituto Ralph Bunche de Estudios Internacionales
5 de marzo	“The future of the weapons of mass destruction regimes”	Nueva York	Gobierno de Nueva Zelandia y Academia Internacional de la Paz
7 y 8 de marzo	Consultas regionales	Río de Janeiro (Brasil)	Viva Rio y Center on International Cooperation, New York University
12 a 14 de marzo 26 y 27 de marzo	Retiro para representantes permanentes y miembros del Grupo a fin de discutir la labor de éste	Manhasset (Estados Unidos de América)	Los Gobiernos de Australia, México, los Países Bajos, Singapur y Sudáfrica y la Academia Internacional de la Paz
18 a 20 de marzo	Consultas regionales	Oslo	Instituto Noruego de Asuntos Internacionales y Center on International Cooperation, New York University
28 a 30 de marzo	Seminario sobre el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y las amenazas a la seguridad internacional en el futuro	Ginebra	Gobierno de Suiza
29 y 30 de marzo	“Small arms and light weapons”	Harriman	Stanley Foundation y Fundación pro Naciones Unidas
2 a 4 de abril	Simposio asiático de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio	Hangzhou (China)	Gobierno de China
5 de abril	“Nuclear arms control and proliferation”	Cambridge (Estados Unidos de América)	Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University, Nuclear Threat Initiative y Fundación pro Naciones Unidas
8 de abril	Outreach to humanitarian and human rights NGOs	Nueva York	Friedrich Ebert Stiftung y Fundación pro Naciones Unidas
16 y 17 de abril	Governance and sovereignty	Stanford	Stanford Institute for International Studies
19 de abril	“Bio-security”	Washington, D.C.	United States National Academies of Sciences, Nuclear Threat Initiative y Fundación pro Naciones Unidas
21 a 24 de abril	“Dialogue on security in Asia: concepts, threats and assurances after 9/11”	Singapur	Singapore Institute for International Affairs y Center on International Cooperation, New York University

<i>Fecha (2004)</i>	<i>Reunión</i>	<i>Lugar</i>	<i>Organizador</i>
25 a 27 de abril	Reunión de la labor del Grupo de Alto Nivel con ocasión del 60° período de sesiones de la CESPAP	Shanghai (China)	Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
27 a 29 de abril	Consultas regionales	Addis Abeba	Inter-Africa Group y New York University Center on International Cooperation
30 de abril	Reunión de Alto Nivel con la Comisión de la Unión Africana	Addis Abeba	Secretaría del Grupo de alto nivel y Presidencia de la Unión Africana
2 de mayo	Reunión con organizaciones de la sociedad civil de África	Addis Abeba	Secretaría del Grupo de alto nivel
6 de mayo	Outreach to civil society, economic and social development NGOs	Nueva York	Friedrich Ebert Stiftung y Fundación pro Naciones Unidas
10 y 11 de mayo	“Development, poverty and security”	Warrenton (Estados Unidos de América)	Stanley Foundation y Fundación pro Naciones Unidas
13 y 14 de mayo	Conferencia sobre cambios en el Consejo de Seguridad	Washington, D.C.	Institute for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University
17 a 19 de mayo	Gobernanza, democracia y mercados libres	México, D.F.	Instituto Tecnológico Autónomo de México, Friedrich Ebert Stiftung y Fundación pro Naciones Unidas
21 a 23 de mayo	“The United Nations, regional organizations and future security threats in Africa”	Cape Town (Sudáfrica)	Center for Conflict Resolution, Friedrich Ebert Stiftung y Fundación pro Naciones Unidas
24 y 25 de mayo	“New threats, new responses”	Varsovia	Gobierno de Polonia
27 a 29 de mayo	“The United Nations and new threats: rethinking security”	Roma	Istituto Affari Internazionali, Aspen Institute Italia, Istituto Italiano per l’Africa e l’Oriente, Fundación pro Naciones Unidas e Instituto Interregional de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Delito y la Justicia
2 de junio	“Environment and security”	Washington, D.C.	Woodrow Wilson International Center for Scholars y Fundación pro Naciones Unidas
8 y 9 de junio	“Strengthening United Nations’ capacity for crisis management”	Copenhague	Gobierno de Dinamarca
11 a 16 de junio	Thirty-ninth Conference on the United Nations for the Next Decade	Prouts Neck (Estados Unidos de América)	Stanley Foundation

---

<i>Fecha (2004)</i>	<i>Reunión</i>	<i>Lugar</i>	<i>Organizador</i>
17 y 18 de junio	“Poverty and security: an integrated approach”	Londres	London School of Economics and Political Sciences, United Kingdom Department of International Development y Fundación pro Naciones Unidas
28 y 29 de junio	“Security for the billion at the bottom”	Oxford (Reino Unido)	Oxford University y Stanford Institute for International Studies
1° a 3 de julio	“United Nations and the new threats: rethinking security”	Nueva Delhi	Institute of Peace and Conflict Studies y Fundación pro Naciones Unidas
6 y 7 de julio	“Threats, challenges and change: internal violence”	Kyoto (Japón)	Gobierno del Japón
11 y 12 de septiembre	“Threats, challenges and reform: building security in the Mediterranean and Gulf region”	El Cairo	Consejo Egipcio para las Relaciones Exteriores, Centro Al-Ahram de Estudios Políticos y Estratégicos, Fundación pro Naciones Unidas, Friedrich Ebert Stiftung, Istituto Affari Internazionali

---

## **La herencia de un conflicto político: memoria y presente en Chile**

Por María Chiara Bianchini\*

Todos los países que han vivido momentos de conflicto político interno y que han experimentado regímenes dictatoriales represivos se enfrentan a la persistencia de memorias en disputa; es más, a medida que pasa el tiempo y se torna posible establecer una distancia entre pasado y presente, interpretaciones contrapuestas y a menudo rivales sobre ese pasado se ponen en el centro del debate político y cultural, transformándose en cuestiones públicas ineludibles del proceso de democratización. A este respecto, el caso de Chile es emblemático, puesto que se trata de una sociedad aparentemente alejada de su pasado dictatorial, que exhibe una estabilidad política excepcional en el contexto del Cono Sur latinoamericano y que, sin embargo, está violentamente dividida en torno a su pasado reciente, como se vio en ocasión de la muerte del exdictador.

A la hora de preguntarse sobre las causas y los significados de este conflicto persistente es necesario volver la mirada al proceso político chileno de los últimos treinta años, analizando particularmente los significados del golpe de estado de 1973 y del proceso de transición a la democracia empezado en 1988. El análisis que se propone a continuación parte de la idea de que el conflicto de las memorias no abarca sólo los hechos del pasado, sino que se transforma en el símbolo de un conflicto de alternativas políticas para la construcción del Chile presente y futuro, conflicto que no tiene cauces para expresarse a nivel parlamentario o partidista debido, sobre todo, a la falta de mecanismos de participación y a la resistencia al cambio por parte de las elites políticas y económicas del país.

Tomás Moulian ha señalado con agudeza que la experiencia chilena con relación a la democracia es la historia de una dualidad: la democracia entendida como gobernabilidad desde las elites y la democracia como proceso de democratización siempre incompleto y que expresa el "deseo de otro Chile", desde el pueblo<sup>1</sup>. La idea que subyace a este análisis es que esa dualidad no sólo explica en buena medida el conflicto político acabado con el golpe de estado de 1973, sino que también proyecta ese conflicto en el presente y alimenta la pugna de las memorias colectivas.

### **El proyecto democrático-popular y la gobernabilidad**

Desde el punto de vista político, el trienio del gobierno de la Unidad Popular (1970-1973) constituye una coyuntura única en la historia de Chile por tratarse de la mayor experiencia

histórica de participación popular, en escala ampliada, de la sociedad chilena. Sin embargo, el proyecto de la Unidad Popular se ubica en el marco de un ciclo político mucho más amplio que se venía desarrollando en Chile desde hacía varias décadas. El comienzo de ese ciclo puede detectarse en la primera década del siglo XX, con la emergencia de un importante movimiento obrero que puso en marcha un proceso de estructuración de las bases de una “política popular” en Chile, cuyos principales componentes fueron el desarrollo de la organización popular, la ilustración obrera y el socialismo como horizonte político de transformación del capitalismo<sup>2</sup>.

En los años veinte, la convergencia del movimiento obrero y de las clases medias llevó a una reforma del sistema político chileno y al surgimiento de lo que algunos han llamado el “proyecto democrático popular” o “proyecto nacional-estatal-democrático”. Se trataba de un proceso, dirigido desde el estado, de progresiva inclusión democrática de los sectores populares, urbanos y rurales en la vida política y económica del país que quedó expresado en los principios constitucionales de la Asamblea de Obreros e Intelectuales de 1925 y en la experiencia del gobierno del Frente Popular entre 1938 y 1947. El proyecto democrático popular se contraponía a la política de las elites tradicionales que, en las distintas coyunturas históricas, hicieron uso de la represión e incluso de la intervención de las fuerzas armadas (en septiembre de 1924 y enero de 1925) para perseguir un proyecto de democracia centrada en la gobernabilidad y caracterizada por la exclusión de las clases populares del ejercicio del poder.

En la década de los sesenta, gracias a la expansión y diversificación de los movimientos populares y al renovado protagonismo del sistema de partidos políticos chilenos, el proyecto democrático popular alcanzó su máxima expresión con la “revolución en libertad” del gobierno demócratacristiano de Eduardo Frei Montalva (1964 – 1970) y con la “vía chilena al socialismo” de Salvador Allende. La “revolución en libertad” fue un proyecto centrado en la articulación de la acción del gobierno con un emergente movimiento campesino que se vio favorecido por la reforma agraria, y con el movimiento de pobladores que se beneficiaron de unas políticas de vivienda y “promoción popular” que buscaban legitimar y orientar a las organizaciones vecinales de los barrios pobres. Las políticas de estado, en esta etapa, favorecieron el desarrollo de la organización popular, contribuyendo de este modo al proceso de democratización de la sociedad chilena. De hecho, durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, ganaron en presencia y legitimidad una diversidad de movimientos sociales populares que ampliaron las prácticas de participación y de democracia.

La Unidad Popular nace de este proceso y le aporta una proyección socialista. Es así que

durante el gobierno de Allende, el proyecto democrático popular tomó la forma ideológica de la "vía chilena al socialismo", intento de sustituir el capitalismo en el marco de la democracia representativa institucional, a través de la realización de profundas transformaciones que llevaran a una sociedad más justa e igualitaria. El proyecto de la Unidad Popular se basó en la promoción de la organización y participación popular y en la puesta en marcha de un proceso redistributivo y de un proyecto de desarrollo dirigidos desde el estado que incluía la nacionalización de empresas y recursos estratégicos.

En palabras de Tomás Moulian, *"la Unidad Popular no pretendía ser una revolución directamente socialista sino más bien buscaba realizar transformaciones sin tomar el poder total, pero teniendo como perspectiva el avance hacia el socialismo a través de la acumulación de fuerzas en el estado. Pero desde sus comienzos se enfrenta, en ocasiones de un modo planificado o en otras como efecto de incidentes de la lucha política, a la propiedad burguesa monopólica, a la propiedad burguesa en general, y también a la propiedad agraria. Aunque no se estuviera realizando el socialismo sino solo preparando sus condiciones y no hubiese aplicación de la violencia, el proceso tenía los efectos subjetivos de una revolución, puesto que modificaba de facto un punto central de todo estado de derecho: el estatuto de la propiedad"*<sup>3</sup>.

Con el triunfo de la Unidad Popular, los movimientos sociales alcanzaron un protagonismo histórico y logros sin precedentes: el movimiento sindical se transformó en interlocutor válido y directo del gobierno; los pobladores, con el apoyo del estado, construyeron más viviendas que nunca y los campesinos ingresaron definitivamente en las luchas democráticas. Las estrategias dominantes de los diversos movimientos combinaron, en esa etapa, formas de lucha y de presión institucionales con formas extrainstitucionales, como la ocupación de fábricas y la toma de latifundios, mientras que el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y algunos sectores del Partido Socialista preconizaban la necesidad de la lucha armada para el cumplimiento de la transición al socialismo.

Los sectores oligárquicos tradicionales y parte de la clase media que compartían el conservadurismo y el miedo al cambio, reaccionaron poniendo en marcha estrategias institucionales y extrainstitucionales dirigidas a desestabilizar al gobierno, contando para esto con el apoyo político y económico del gobierno de Estado Unidos. Estos sectores finalmente optaron por la cancelación del estado de derecho y del régimen democrático, propiciando un golpe de estado militar dirigido a interrumpir el gobierno de Salvador Allende y a restablecer el orden en la sociedad y en la economía. "Con la imagen del Palacio de La Moneda en llamas se anunciaba la inauguración de una nueva época, la instauración de una nueva "revolución" que

supuso un giro completo y demoledor del orden preexistente y que se llevaría a cabo a través de la destrucción de la estructura institucional y socio-económica que había hecho posible el acceso al poder de los representantes de vastos sectores de la población antes excluidos. Se trataba de poner fin al carnaval desatado, al “mundo al revés”, con su secuela de inseguridad y subversión del orden establecido”<sup>4</sup>.

Los militares chilenos actuaron como un “ejército de ocupación” para reprimir y disciplinar a la sociedad popular. Si por una parte se cancelaba la democracia como sistema político, por la otra se bloqueaban los procesos de democratización social generados desde las bases. La dictadura ejerció el poder total a través del terror, la violación sistemática de los derechos humanos dirigiendo la represión no sólo en contra de los militantes de la izquierda política, sino en contra de todos los movimientos sociales populares con el objetivo de borrar del mapa político aquel proyecto democrático popular que la sociedad chilena venía creando desde hace décadas. La voluntad refundacional del régimen con respecto al sistema político-institucional quedó reflejada en la abolición de la Carta Constitucional de 1925 y en la aprobación, a través de un plebiscito realizado sin garantías electorales en 1980, de una nueva Constitución. La Constitución de 1980 apuntaba a institucionalizar el proceso contrarrevolucionario oligárquico-militar y preparó las condiciones para su supervivencia más allá del régimen militar.

El movimiento popular tardó años en rearticularse y elaborar respuestas para la nueva situación creada por la dictadura pero con el tiempo se fueron abriendo paso nuevos movimientos y nuevas prácticas asociativas, sobre todo en las poblaciones y entre los sectores medios que contaron con el apoyo de las iglesias cristianas, de las ONGs extranjeras y de los partidos políticos en la clandestinidad. La población animó diferentes movimientos culturales juveniles, así como de comunidades cristianas de base mientras que las iglesias y los profesionales de clase media fueron fundamentales para el desarrollo de un amplio movimiento de derechos humanos<sup>5</sup>.

El malestar generado por el régimen autoritario logró, después de diez años, expresarse finalmente en el espacio público en un ciclo de “protestas nacionales” que se realizaron entre 1983 y 1986. Esta “explosión de las mayorías” llevó a pensar durante algún tiempo que el derrocamiento de Pinochet y el derrumbe del sistema dictatorial constituían un objetivo alcanzable en el corto plazo a través de la desobediencia civil y de la ingobernabilidad. Sin embargo, el régimen hizo uso de todo el enorme poder de que disponía para frustrar los propósitos de sus opositores y la violencia de estado recayó sobre la sociedad movilizada. En

esta coyuntura, sobre todo a partir del fallido atentado contra Pinochet realizado por el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR) en 1986, la oposición democrática se dividió entre quienes seguían apostando por el derrocamiento directo del régimen y quienes empezaron a “dialogar” con el régimen para buscar una salida pactada. Desde una mirada retrospectiva, sin embargo, se ve con claridad que la división de la oposición no tenía su base en la cuestión de las formas de lucha sino en el tipo de sociedad que se deseaba construir. Es así que las protestas, si bien favorecieron la rearticulación del sistema de partidos y abrieron el camino para el restablecimiento de la democracia, sin embargo no lograron derrocar a Pinochet y finalmente se impuso una estrategia de salida intrainstitucional que se realizó bajo el predominio de una alianza de partidos políticos democráticos (Concertación de Partidos por el NO, luego Concertación de Partidos por la Democracia) en el marco del itinerario fijado por la Constitución de 1980.

La transición chilena entra en la categoría de las “transiciones vía transacción”: se trata de procesos regulados de disolución - y autodisolución - del régimen dictatorial, llevados adelante con un alto grado de control y supervisión por parte del mismo bloque autoritario. Las transiciones de este tipo frecuentemente tienen como resultado una situación pos autoritaria que presenta continuidades con el régimen anterior y una limitación de las oportunidades de cambio y reforma social en el nuevo régimen<sup>6</sup>. Esto es lo que pasó en el caso chileno. El 5 de octubre de 1988, el 54,71% de los chilenos votó NO en un plebiscito que, si bien había sido diseñado como mecanismo institucional para la perpetuación del gobierno de Pinochet, logró transformarse, gracias a la movilización ciudadana, en el primer paso de la transición chilena a la democracia. A partir de ese momento empezó un proceso de negociación sobre la naturaleza de la transición entre los partidos democráticos y las fuerzas partidarias del régimen militar.

La Concertación de Partidos por la Democracia que se conforma e institucionaliza en el marco de esta “transacción democrática”, es una coalición que reúne a antiguos adversarios políticos como el Partido Socialista renovado y la Democracia Cristiana que había sido golpista, y se constituye para asumir la dirección del gobierno y para canalizar la transición en el marco del modelo neoliberal. En el período inmediatamente precedente al comienzo del primer gobierno democrático, la Concertación permitió a las Fuerzas Armadas y a los sectores partidarios del régimen hacerse con un poder político y económico importante en el marco de una política de acuerdos en la que, según las palabras de Edgardo Boeninger – uno de los ideólogos clave de la transición: “lo fundamental era asegurar la transferencia del gobierno, aunque no se lograra la simultánea y equivalente transferencia del poder”<sup>7</sup>. En particular, la Concertación ganó las primeras elecciones posdictatoriales (marzo de 1990) después de haber



negociado reformas constitucionales limitadas y haber renunciado a la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

La transición chilena se estructuró entonces sobre la base de un pacto del estado con el poder militar y empresarial que garantizó la continuidad del modelo económico, el mantenimiento del marco político-institucional y la impunidad de los militares involucrados en las violaciones a los derechos humanos perpetradas bajo la dictadura. De este modo, se transitó hacia una democracia elitista y excluyente, inhibiéndose una vez más el desarrollo de la participación ciudadana y de los movimientos del pueblo. En el marco de la tensión histórica entre la democracia como participación y la democracia como gobernabilidad, se trató del cíclico retorno a la democracia concebida como gobernabilidad desde las elites que todavía estructura la visión de los dirigentes políticos chilenos.

### **Las cristalizaciones de la memoria**

La construcción de proyectos políticos para el presente y el futuro guarda una relación estrecha con la memoria de ciertos hitos históricos que marcan la identidad de una nación. Los distintos grupos de la sociedad realizan un proceso de interpretación, aprendizaje y resignificación de ciertos eventos del pasado y propagan su visión hacia las nuevas generaciones. El contenido de estas memorias - es decir lo que se recuerda, lo que no se recuerda y cómo se recuerda - representa un elemento importante, aunque no el único, para la conformación de las identidades y de los proyectos políticos de los distintos grupos de la sociedad.

En el caso chileno, el día del golpe de estado es el hito que marca un “antes” y un “después” en la historia del siglo XX. Ese día, 11 de septiembre de 1973, es entendido como la negación y término de un período y de un proyecto histórico y como el inicio de otro que, a su vez, da origen al contexto de vida del Chile actual. Desde esta perspectiva, los proyectos y las identidades políticas de los últimos treinta años se han definido en torno a los significados y aprendizajes que los distintos grupos han derivado de la experiencia de la Unidad Popular, del golpe militar, de la dictadura de Pinochet y, finalmente, de los procesos que han llevado a salir de esa dictadura<sup>8</sup>.

Puesto que la estructura del estado chileno deriva en buena medida del proceso “reorganizativo” iniciado en 1973, las instituciones y el orden socio económico del Chile de hoy son una “cristalización” de la memoria de los “vencedores del golpe”; es decir, que han surgido del ideario que animó el proyecto refundacional del régimen militar. Esto se hace visible sobre todo en tres aspectos que, según el sociólogo chileno Manuel Antonio Garretón, constituyen

también las tres caras de la única reconciliación posible para la comunidad nacional chilena.

En primer lugar, la herencia del régimen pinochetista tiene que ver con el marco político-institucional y, en particular, con el hecho que el Estado chileno se estructura sobre la Constitución impuesta por Pinochet en 1980. Ésta ha sido modificada por la Concertación básicamente en dos ocasiones: en 1989, en el marco de las negociaciones iniciales de la transición, y en 2005 por el presidente Ricardo Lagos que aportó modificaciones sustanciales relativamente, sobre todo a la sumisión de las Fuerzas Armadas al poder civil. Sin embargo, en Chile nunca se ha convocado una Asamblea Constituyente que concordase las bases para una nueva institucionalidad democrática y esto tiene consecuencias fundamentales para la democratización de la política y de la sociedad. La Constitución de 1980 tiene un carácter extremadamente rígido ya que requiere de acuerdos tan amplios como improbables para ser modificada y, al mismo tiempo, vincula la posibilidad de decisión política en ámbitos tan importantes como la definición del presupuesto de la nación, el resguardo de los ingresos extraídos de los recursos naturales, la reglamentación de la participación del estado y de los agentes privados en la prestación de servicios básicos, la inversión pública en empleo productivo, salud, educación, previsión social, etc., entre muchas otras implicaciones.

El elemento probablemente más antidemocrático de la Constitución de 1980 es el sistema binominal mayoritario, que rige las elecciones parlamentarias y senatoriales, y que establece un mecanismo electoral inventado *ad hoc* por los ideólogos del régimen. Este sistema fue diseñado conforme a la idea, defendida por el pinochetismo y por sectores de la derecha y del centro, de que el quiebre de la democracia chilena en 1973 fue fruto de la polarización política y la extremización ideológica que habían permitido el ascenso de Allende al poder. El sistema responde entonces al objetivo de garantizar la estabilidad en torno a dos grandes polos electorales centristas para evitar la aparición de dinámicas centrífugas dentro del sistema político, por efecto del fortalecimiento de una tercera fuerza electoral, la izquierda. Se trata de uno de los llamados “enclaves autoritarios” nacidos de una lógica que legitima el golpe y el proyecto pinochetista de refundación del estado<sup>9</sup>. Además de garantizar el mantenimiento de dos polos moderados, lo cual hasta ahora ha significado una sobrerrepresentación de la derecha en el congreso, el sistema binominal condena a la exclusión parlamentaria a los grupos de la izquierda extraconcertacionista que incluyen al Partido Comunista y a los más diversos movimientos de la sociedad civil.

La reforma del sistema electoral lleva años en la agenda de los gobiernos de la Concertación, de hecho Ricardo Lagos ha abierto el camino a dicha reforma y Michelle Bachelet

ha hecho de ella uno de los puntos principales de su programa electoral. Sin embargo, la reforma del sistema electoral encuentra muchos obstáculos no sólo por parte de la derecha, sino también en amplios sectores de la misma Concertación que en estos dieciséis años también se ha beneficiado ampliamente de la cuota de poder obtenido gracias al sistema binominal.

Los efectos del marco institucional pinochetista en el desarrollo político del país son muy importantes: por una parte vinculan el margen de actuación de los gobiernos a una serie de pautas preestablecidas que tienden a reducir la deliberación política a una tarea más bien técnico-administrativa; por otra parte, excluyen a la sociedad de los procesos de toma de decisiones y dibujan una política basada en las negociaciones de las cúpulas de los partidos. Estos aspectos de la "governabilidad" autoritaria se complementan con una política de desmovilización ciudadana llevada a cabo a través de la criminalización de los movimientos populares y del uso de la represión. La "intolerancia" de las instituciones a la acción de los movimientos de las bases responde a la rigidez del sistema político y a su necesidad de generar consenso y evitar el conflicto, o hasta el debate político.

Ahora bien, hay mucha gente en Chile que cuestiona la validez política y ética de la Constitución vigente y reivindican su abolición y la convocatoria de una Asamblea Constituyente. Por ejemplo, los movimientos de la sociedad civil reunidos en el Foro Social Chileno en noviembre de 2006, han denunciado la ilegitimidad de la Constitución a través de un "tribunal ético" que - integrado por exponentes de los movimientos ambientalista, sindical, cristiano de base y de derechos humanos, entre otros - ha condenado la Constitución por graves violaciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los chilenos, exigiendo su derogación y la convocatoria a un plebiscito en el que el pueblo pueda exigir la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

Los movimientos sociales populares y los sectores medios izquierdistas también tienen una "memoria" y ésta se centra en el recuerdo de que esta Constitución representa la institucionalización de un sistema que ha sido instalado por y para las elites militar y empresarial, a través del terrorismo de estado y de una injerencia ilegítima de Estados Unidos en la política chilena. Es este el punto de vista general de los que, de una manera u otra, se sienten herederos de la memoria de los "vencidos" del golpe y buscan la actualización de un proyecto democrático popular que, si bien no tiene mucha claridad de objetivos, se nutre del recuerdo de la experiencia de la Unidad Popular para plantear que "otro Chile es posible".

La actitud de la derecha conservadora y empresarial en este ámbito se relaciona evidentemente con la idea de que no sólo no puede cuestionarse la legitimidad de la Constitución – ya que no se cuestiona la legitimidad del golpe de 1973 - sino que la estabilidad misma del actual sistema es, en buena parte, debida al marco institucional establecido por la carta pinochetista. Basándose en esto, la derecha se opone a cualquier modificación de la Constitución, incluida la reforma del sistema electoral, argumentando que “en el largo plazo, ésta pudiera convertirse en la gran puerta de reformas que desvirtúen el sentido original de la actual Constitución, aquélla que ha permitido al país desarrollarse como nunca antes en su historia y gozar de una democracia sólida que es la envidia de América Latina”<sup>10</sup>.

Es así que el propósito de M. Bachelet de reformar el sistema electoral binominal ha encontrado una oposición importante en los sectores parlamentarios de la derecha, e incluso de la Democracia Cristiana, mientras que la promesa de dicha reforma había garantizado a la actual presidenta el apoyo electoral del Partido Comunista. Al principio de su mandato, Bachelet organizó una comisión especial encargada de proponer alternativas para el sistema electoral. Esa comisión fue presidida por el mismo senador, Edgardo Boeninger, que había sido uno de los ideólogos de la “governabilidad” democrática y uno de los principales gestores de la transición pactada. La Comisión Boeninger elaboró unas propuestas que, a pesar de su carácter moderado y relativamente continuista, han sido rechazadas por el parlamento debido a la oposición de la derecha que goza de sobrerrepresentación debido al propio sistema electoral. En el momento actual sigue habiendo negociaciones en este ámbito pero son negociaciones que se desarrollan en el ámbito de las cúpulas políticas y que, conforme al marco oligárquico del ejercicio de la democracia, excluyen el debate ciudadano del proceso de tomas de decisiones. De hecho, la propuesta inicial de Bachelet de convocar un plebiscito para la aprobación de la reforma del sistema electoral ha sido rechazada por “inconstitucional” por los congresistas de derechas y, finalmente, cuando el gobierno abandonó la palabra plebiscito y pasó a hablar de “consulta ciudadana”, esta propuesta se descartó con el argumento de que la realización de un acto de esta envergadura resultaría demasiado cara para el estado.

El conflicto entre “vencedores” y “vencidos” que se expresa en torno a la legitimidad de la Constitución tiene también una dimensión socio-económica, aunque esto no quiera decir que reproduce necesariamente un conflicto entre clases sociales. De hecho, la memoria de la derecha y del pinochetismo se ha cristalizado también en el sistema socio-económico neo-liberal que, implantado por la dictadura a través del uso de la represión, ha sido heredado como paradigma de desarrollo por el Chile democrático. Durante los años ochenta, uno de los principales anhelos de los movimientos antidictatoriales era la vuelta a un régimen

democrático igualitario que comportara también la sustitución del modelo neoliberal que había provocado un aumento espectacular del desempleo y de la pobreza. Sin embargo, uno de los puntos más importantes de la transición pactada fue el mantenimiento del modelo, lo cual permitió a las elites locales y transnacionales consolidar su poder económico mientras la Concertación capitalizaba los beneficios políticos de unas tasas de crecimiento sin precedentes.

Si bien es cierto que los gobiernos democráticos han aprovechado el crecimiento de la década de los noventa para “corregir” el modelo a través de la puesta en marcha de programas asistenciales dirigidos a los grupos sociales más vulnerables, también hay que decir que la concentración de la riqueza se ha ido profundizando en los últimos dieciséis años. De hecho, el crecimiento económico ha ido acompañado por un aumento espectacular de la desigualdad y por la consolidación de grupos empresariales nacionales y transnacionales que actúan como “poderes fácticos” en el ámbito político contribuyendo al inmovilismo y a la carencia de soberanía del estado. La Concertación ha profundizado la economía de libre mercado en todos los ámbitos y ha continuado en la senda de un capitalismo de tipo “dependiente” basado en la exportación de materias primas, como el cobre, la madera y el pescado – que son saqueadas sistemáticamente sin ninguna consideración de tipo ecológico.

Ahora bien, la absolutización del neoliberalismo como patrón de desarrollo para Chile, además de responder al clima internacional de hegemonía de la ideología neoliberal y del Consenso de Washington, se apoya también en una memoria, defendida por los sectores de la derecha política y empresarial que pretende hacer de la transición al neoliberalismo uno de los grandes méritos del régimen de Pinochet.

El contenido del nuevo modelo socio-económico, implantado a partir de 1975, se cimentó en una crítica radical a los rasgos dominantes del patrón de desarrollo estatista anterior y en el establecimiento de una inédita alianza militar-empresarial. Es cierto que los problemas económicos que el régimen militar había heredado de la administración de la Unidad Popular eran dramáticos – inflación, desabastecimiento de bienes primarios, crisis productiva - sin embargo, la crisis de 1973 de por sí no imponía fatídicamente un vuelco total de la economía; es decir, la implantación de un nuevo modelo socio-económico. En parte, la crisis económica había sido inducida como estrategia desestabilizadora, de modo que con la llegada de los militares se disiparon el desabastecimiento y el bloqueo crediticio impuesto por el gobierno norteamericano. Por otra parte, el antecedente “catastrófico” del que algunos sectores todavía se sirven para explicar el posterior modelo neoliberal, representa un

ideologismo *ex post facto*. Efectivamente, el estatismo popular de Allende atentaba contra un sector económico específico, el cual, a través de la imposición del nuevo modelo, le dobló la mano a la concepción económica entonces predominante para fortalecerse como nunca antes<sup>11</sup>. Para ese sector de la economía, la implantación del neoliberalismo se transforma en un sinónimo de modernización y llega a constituir uno de los mecanismos fundamentales para la justificación histórica del golpe de estado y del régimen de Pinochet.

Para otra gran parte de la población, el nuevo “modelo chileno” representó la contrarrevolución económica de las oligarquías y el sometimiento del país a los intereses del capital extranjero que ha generado una sociedad injusta y excluyente en la que no están garantizados derechos tan básicos como la educación, la salud, los derechos laborales etc. Estos grupos, que convergen en movimientos sociales y populares de diversos tipos, reeditan la demanda por un patrón de desarrollo más igualitario en el que el estado garantice los derechos económicos, sociales y ambientales de la mayoría en vez de favorecer el poder de las minorías económicas que se enriquecen volcando el coste de sus “externalidades” en el medio ambiente y en la sociedad.

La memoria de que una vez hubo una “vía chilena al socialismo” es un elemento importante para el cuestionamiento de las pretensiones absolutizantes del modelo neoliberal, puesto que constituye un referente para el planteamiento de alternativas desde la sociedad. En este marco se inscriben las recientes protestas de los estudiantes, por ejemplo, que han expresado el rechazo al sistema educativo orientado al mercado e institucionalizado por el régimen a través de la Ley de Educación, incluida en la Constitución. La “revolución de los pingüinos”<sup>12</sup> ha cuestionado el corazón del sistema reivindicando un cambio sustancial en el modelo educativo a través de la deroga de la LOCE y el establecimiento de mecanismos que garanticen el derecho a la educación pública, gratuita y de calidad. La respuesta del gobierno frente a estas demandas ha sido indicativa: la “comisión de consulta” (Comisión Asesora de Educación) que estuvo destinada a canalizar los descontentos, mantiene un perfil cupular mientras que la acción represiva de los Carabineros demuestra claramente la negativa del gobierno a considerar el movimiento estudiantil como un movimiento de fondo, legítimo, democrático que entra en resonancia con un malestar social ampliamente compartido<sup>13</sup>.

Además de abarcar las dimensiones política y socio-económica, el conflicto entre “vencedores” y “vencidos” emerge, en su forma más visible, en el ámbito ético-moral relacionado con la cuestión de las violaciones de los derechos humanos perpetradas por el régimen militar. Si durante el régimen, los pinochetistas negaban la existencia de estas

violaciones o las justificaban como parte de la guerra al comunismo, durante la transición se ha impuesto una “liturgia de la reconciliación” que refleja la idea de una responsabilidad compartida por la sociedad en su conjunto y que es funcional a una reconciliación de tipo contractual en la que todos los sectores deben reconocer sus culpas y abandonar los sentimientos de revancha.

Esta visión deriva, una vez más, del imaginario de los “vencedores” del golpe y se ha cristalizado en una Ley de Amnistía que fue decretada por Pinochet en 1978 para amparar a los uniformados de la acción judicial y, como él mismo dijo en varias ocasiones, como herramienta para la “reconciliación” de los chilenos. El mantenimiento de esta ley, a pesar de que entra en contradicción con los compromisos del Estado chileno con la legislación internacional, se inscribe en una política de “justicia en la medida de lo posible” que, con matices, ha determinado la actuación de todos los gobiernos de la Concertación en este tema.

En particular, resulta indicativo el hecho que, por iniciativa de Ricardo Lagos, la implementación de esta ley haya sido desplazada del ámbito de la política al ámbito judicial, puesto que a partir de 2003 está en mano de los jueces decidir si utilizar o no este decreto en los procesos. Se trata de un fenómeno que algunos han llamado “judicialización”<sup>14</sup> del tema de los derechos humanos y que, una vez más, responde a la incapacidad del sistema político de deliberar en torno a cuestiones de tal importancia como es la postura ética del estado frente a sucesos de enorme gravedad perpetrados por el régimen anterior y que involucran a sectores militares y civiles que, en buena medida, siguen en la impunidad.

Frente a la “reconciliación” contractual propuesta por el estado concertacionista, los movimientos de la sociedad civil, en particular los grupos que históricamente han mantenido la lucha en este ámbito como son las organizaciones de derechos humanos y las asociaciones de víctimas, reeditan la demanda por un compromiso ético del estado que implique la justicia en todos los casos de violaciones de derechos humanos y mantienen vivo el debate sobre la derogación de la Ley de Amnistía. Para toda esta gente, la muerte de Pinochet en la impunidad ha representado una bofetada más del estado al enorme sufrimiento de miles de chilenos y la actitud ambigua de los gobiernos en este tema; lejos de favorecer la reconciliación, en realidad no hace otra cosa que profundizar la división de la comunidad nacional ya que *“la patria del torturado no será, nunca lo es, la misma que la del torturador, y un pueblo que evite reconocerse y reencontrarse en la generación de torturados y asesinados que él mismo, biológicamente trajo al mundo, puede ser que habite en los mismos lugares pero no pertenece a la misma patria”*<sup>15</sup>.

### **Conflicto, legitimidad y democracia**

Como hemos visto, la construcción del Chile democrático posdictatorial no ha surgido de un nuevo pacto social en el que los distintos sectores de la sociedad han aportado sus demandas y sus proyectos. Por el contrario, en aspectos fundamentales, la nueva gobernabilidad democrática se ha basado en la continuidad con el proceso fundacional iniciado con el golpe de estado y refleja la cristalización de la memoria y del proyecto histórico de los “vencedores del golpe”. Por esta razón, para una buena parte de la población el actual sistema tiene una carencia histórica de legitimidad.

La legitimidad de un sistema político tienen que ver con su capacidad de generar y mantener la creencia de que las instituciones son las más apropiadas para la sociedad y el nivel de legitimidad de los regímenes políticos actuales depende, en buena medida, de las maneras en que han sido resueltos los asuntos clave que históricamente han dividido a la sociedad. Fundamentalmente los grupos consideran un régimen político legítimo o ilegítimo según la capacidad de éste de representar sus valores y, desde esta perspectiva, el actual sistema democrático chileno presenta una carencia de legitimidad en sus orígenes que es un aspecto fundamental para el mantenimiento del conflicto sobre el pasado y para la proyección de este conflicto en el presente y en el futuro<sup>16</sup>.

Por otra parte, la estabilidad de todo sistema político no depende sólo de su legitimidad, sino que abarca el campo de la eficacia; es decir, el nivel con que el sistema satisface las funciones básicas de la gobernabilidad según la mayoría de la población o según los grupos más poderosos presentes en ella, como los grandes empresarios y las fuerzas armadas. Una prolongada eficacia, mantenida durante un cierto número de generaciones, puede dar legitimidad a un sistema político y, en el mundo actual, la eficacia se mide, en buena media, con la capacidad de generar un crecimiento económico constante. En el caso chileno la eficacia de la democracia administrada por la Concertación ha ido llenando el vacío de legitimidad que ésta tenía a los ojos de buena parte de la sociedad.

Bajo esta perspectiva, el gobierno de Michelle Bachelet no constituye una ruptura sino que se inserta en la misma etapa iniciada en 1990. En primer lugar, la Concertación misma, como instancia política, ha surgido en el marco de las negociaciones de la transición y su persistencia reduce las identidades políticas del socialismo y de la Democracia Cristiana a una única coalición moderada creada en función antidictatorial. En este sentido, la existencia misma de la Concertación implica una importante continuidad en el proceso político chileno de



los últimos dieciséis años y Michelle Bachelet que ha ocupado dos ministerios bajo la presidencia de Ricardo Lagos, puede considerarse un producto puro de la historia de la Concertación<sup>17</sup>.

Por otra parte, el contenido reformador del programa de Bachelet que ha quedado expresado en el “modelo ciudadano” promovido por su programa electoral, parece haberse estancado debido al inmovilismo de la política y las instituciones chilenas. La propuesta del modelo ciudadano – que es una mezcla de *management* participativo y tecnocracia de sello socialdemócrata – pretende, o pretendía, constituir un proyecto de renovación y apuntalamiento de las bases de la legitimidad política e institucional del “modelo chileno”: cuya realización exigía la implementación de reformas políticas destinadas a satisfacer dos objetivos fundamentales. El primero de ellos consistía en atenuar las consecuencias de la desigualdad y la exclusión social en sus formas más extremas propiciando una profundización de mecanismos redistributivos y de asistencia a los grupos más vulnerables, además de paliar ciertas “deudas sociales” de arrastre que afectan a las condiciones laborales, el acceso a bienes y servicios básicos, así como también la capacidad de ahorro y previsión de los trabajadores asalariados y de sus familias<sup>18</sup>. El segundo objetivo, estaba dado por la necesidad de reforzar la legitimidad de la institucionalidad política mediante la eliminación de las distorsiones antidemocráticas presentes en el sistema electoral y la incorporación formal de las minorías políticas y sociales en el ejercicio del poder.

Después de un año de gobierno de Michelle Bachelet, el “modelo ciudadano” que contenía una potencialidad de transformación que cabe valorar, parece haber fracasado. Por una parte, la transformación de las políticas públicas orientadas a los extremos sociales no ha significado la puesta en marcha de mecanismos auténticamente redistributivos, sino que se está realizando a través de la asunción unívoca por parte del estado de la carga social del sistema y, en este sentido, no hace otra cosa que reducir los márgenes del conflicto social y así validar el sistema de capitalización individual. Es este un aspecto importante de la nueva “governabilidad” sobre la que parecen asentarse los gobiernos progresistas, no sólo en Chile sino también en los demás países del Cono Sur.

Por otra parte, la inclusión de las minorías políticas en los procesos de toma de decisión también se ha estancado tanto en lo relativo a la reforma del sistema electoral binominal que parece encauzarse hacia un medida alcances limitados que abriría una parte mínima del congreso a un escrutinio proporcional para permitir la llegada minoritaria del PC al congreso sin realmente modificar los equilibrios de poder existentes. Al mismo tiempo, la política

represiva del gobierno hacia los movimientos sociales, como el movimiento estudiantil y el movimiento Mapuche, indica los límites del estado a la hora de incorporar las demandas de los grupos que plantean la exigencia de proyectos políticos alternativos. En fin, el fracaso del “modelo ciudadano” que ha pretendido implantar el gobierno de Bachelet arroja una nueva prueba de incapacidad del sistema político vigente para hacerse cargo de la solución de los problemas de la ciudadanía.

La otra cara del inmovilismo político de la Concertación es la continuación de una actitud ambigua en lo relativo a las “políticas de memoria” que se refleja en la negativa de Bachelet a incluir la derogación de la Ley de Amnistía en su agenda de gobierno. En este ámbito, ha sido sugerente la actitud del gobierno en ocasión de la muerte del exdictador. Si bien es verdad que Bachelet decidió no realizar funerales de estado para Pinochet, sin embargo la Ministra de Defensa del gobierno participó en las exequias. Además Pinochet tuvo un funeral con honores como Comandante del Ejército, lo cual no deja de ser un factor importante de poder. Mientras tanto, en las calles, los Carabineros reprimían a los manifestantes antipinochetistas y hasta detuvieron a Lorena Pizarro, Presidenta de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD). Entre los que fueron detenidos también estaba el nieto de Carlos Prats, una de las víctimas más ilustres del régimen militar. Ese ciudadano, después de haber hecho una cola de horas, finalmente llegó al féretro y escupió sobre él. La gente lo asaltó, la policía intervino y finalmente lo detuvo.

En términos generales, las políticas de memoria de los gobiernos de la Concertación siempre han apuntado a tapar el conflicto sobre el pasado y a promover la unidad de la sociedad de cara al futuro. Para esto, los gobiernos democrático han querido ocultar, o cuanto menos no magnificar, la continuidad de la actual democracia con el proyecto refundacional del régimen militar y han sustentado el mito del *Chile Actual*<sup>19</sup>, país moderno, casi primermundista y desligado de las dramáticas experiencias del pasado reciente. De ahí que todos los presidentes de la Concertación se hayan empeñado en declarar cerrada una transición que la mayoría de los chilenos sienten inacabada o inacabable.

En este contexto interpretativo, la “tragedia de Chile” no abarca sólo los años de la dictadura sino que se extiende también a la experiencia de la Unidad Popular y encuentra sus causas de fondo en la extremización de las posturas políticas que condujo a la crisis de 1973. Funcional a este mito es la puesta entre paréntesis de la trayectoria política del Chile pre-Pinochet que encuentra una expresión evidente en el uso de la imagen de Allende por parte del gobierno: con Ricardo Lagos la figura del presidente Allende ha vuelto a ser parte de las

conmemoraciones oficiales y se ha vuelto a colgar un retrato de él en el palacio de la Moneda. Sin embargo, se trata de un Allende decontextualizado que se destaca por su dimensión de mártir de la democracia mientras que se ponen entre paréntesis las dimensiones sociales e ideológica de su proyecto. El mismo Lagos, cuando asumió el gobierno en el año 2000, subrayó el hecho que él no se consideraba el segundo presidente socialista de Chile, sino el tercer presidente de la Concertación.

### **Conclusión**

El conflicto político que desembocó en el golpe de estado de 1973, representa el conflicto entre dos proyectos alternativos de democracia y de país. Ese conflicto no ha sido enfrentado en el marco de la transición a la democracia y las bases del nuevo Chile no han surgido de un nuevo pacto social entre los distintos sectores de la sociedad y los distintos proyectos democráticos. En realidad, el Chile actual en sus dimensiones política, económica y ética nace del proyecto refundacional impuesto a partir de la victoria militar del 11 de septiembre de 1973. Ese proyecto que representaba los intereses y la voluntad sólo de una parte de la población, ha sido impuesto al conjunto de la sociedad chilena a través del uso de la violencia de estado.

Por esto, el sistema político y socio-económico administrado por la Concertación de Partidos por la Democracia tiene un déficit de legitimidad que abarca la legitimidad de la propia democracia. De ahí que el conflicto entre memorias se mantenga tan vivo y tan violento. Las nuevas generaciones asumen la memoria de su "grupo" y proyectan el conflicto del pasado en el presente y en el futuro y esto es posible, en buena medida porque el pasado sigue siendo el escenario de un conflicto que no puede manifestarse en el debate político actual.

Puesto que los gobiernos democráticos administran un sistema que en buena medida ha sido diseñado por la dictadura y que ese sistema es rígido y tiende a reducir la tarea de la deliberación política a una práctica más bien técnico-administrativa, es obvio que el cambio en sentido democratizador no podrá surgir de las instituciones. Más allá de las consideraciones sobre la honestidad de los intentos del gobierno de Michelle Bachelet, cabe destacar que el marco institucional y socio-económico heredado por la Concertación bloquea el surgimiento de políticas que incluyan el debate en torno a las posibles alternativas democráticas. En este sentido, la memoria oficial es funcional a al mantenimiento del sistema de poder vigente y a su continuación indefinida en el tiempo.

Sin embargo, en la coyuntura actual también se nota la emergencia de nuevas formas de lucha y organización social y popular que evidencian un cambio en el sentido de la

relegitimación de la acción colectiva como principal método para articular demandas y presionar a las autoridades. La presencia de un gobierno progresista, aunque no signifique de por sí un cambio en las estructuras antidemocráticas del estado, sí constituye una oportunidad para los movimientos de la sociedad civil para ampliar los espacios de debate y orientar el proceso político. También en el caso de los movimientos de las bases, el proyecto democrático promovido se nutre del pasado, en el sentido que se legitima y refuerza a partir de la memoria de aquél proyecto democrático popular de amplia trayectoria que el régimen militar pretende haber “desaparecido”. En los movimientos ciudadanos que, de una forma u otra se sienten herederos de aquel proyecto, reside el potencial de cambio y la posibilidad de plantear un nuevo tipo de democracia para Chile. Para estos grupos de la sociedad, la muerte de Pinochet ha sido la muerte “de un símbolo que se empeña en seguir viviendo a través de estructuras de poder que generó la dictadura. [Por esto] De la muerte definitiva del pinochetismo sólo se podrá hablar cuando el pueblo lleve al triunfo su alternativa democrática”<sup>20</sup> .

Bajo esta perspectiva y contrariamente al sentir de las elites políticas chilenas, el conflicto de las memorias no es un “problema” que hay que superar para avanzar en la consolidación democrática, sino que es un síntoma de malestar de la sociedad que constituye una fuerza importante para que se abran posibilidades de cambio del sistema político y socio-económico en sentido democratizador.

\*FASIC (<http://fasic.org>), Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas. Organización fundada en 1975 en Santiago de Chile para defender a los perseguidos y perseguidas de la dictadura pinochetista. Desde el retorno de la democracia, dedica sus esfuerzos a la defensa de los derechos de las víctimas políticas y a la lucha contra la impunidad. También mantiene uno de los más importantes archivos sobre las violaciones perpetradas durante esta época. Archivo para el cual trabajó **María Chiara Banchini**, doctoranda de Historia Contemporánea por la Universidad Autónoma de Madrid y autora de este artículo.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> MOULIAN, Tomás “El deseo de otro Chile” en Moulian (coord.) *Construir el futuro*, LOM, Santiago, 2002, ps. 137-75.

<sup>2</sup> GARCÉS, Mario “Los movimientos sociales populares en el siglo XX: balance y perspectivas” en *Política*, vol.43, Primavera de 2004, ps. 13-33.

<sup>3</sup> MOULIAN, Tomás “La vía chilena al socialismo: itinerario de la crisis de los discursos estratégicos de la Unidad Popular” en Pinto Vallejos, Julio (ed.) *Cuando hicimos historia. La experiencia de la Unidad Popular*, LOM, Santiago,

---

2005.

<sup>4</sup> CORREA, Sofía *et al.* *Historia del siglo XX chileno*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2001.

<sup>5</sup> GARCÉS, Mario “Los movimientos sociales populares ...”, *op. cit.*

<sup>6</sup> SHARE, D. y MAINWARING, S. “Transiciones vía Transacción: la democratización en Brasil y en España” en *Revista de Estudios Políticos*, n° 49, 1986.

<sup>7</sup> BOENINGER, Edgardo *Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1997.

<sup>8</sup> GARRETÓN, Manuel A. “Memoria y proyecto de país” en *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, n°.2, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2003.

<sup>9</sup> Sobre la génesis del sistema electoral binominal mayoritario: PASTOR, Daniel “The origins of the chilean binominal election system” en *Revista de Ciencia Política*, vol. 24, n° 1, 2004, ps. 38-57.

<sup>10</sup> “Propuesta de Sistema Electoral: hacia la izquierda sin moderación” en *Revista Libertad y Desarrollo*, n°.775, Junio de 2006, [www.lyd.cl](http://www.lyd.cl).

<sup>11</sup> Gazmuri, Cristian “Una interpretación política de la experiencia autoritaria (1973-1990)” en *Publicaciones electrónicas Instituto de Historia*, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2001.

<sup>12</sup> Por “revolución de los pingüinos” se entienden las protestas estudiantiles en torno a mayo de 2006. Los pingüinos son los estudiantes de secundaria, así llamados por sus uniformes.

<sup>13</sup> GAUDICHAUD, Frank “El Chile actual y la “democracia”: una perspectiva crítica” en [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org)

<sup>14</sup> SALAZAR, Héctor “Chile: una transición a la democracia pactada con la dictadura” en *América Latina: Treinta años de compromiso ecuménico con los derechos humanos*, Ed. FASIC, Santiago, 2003 y Couso, Javier “Consolidación democrática y poder judicial: los riesgos de la judicialización de la política” en *Revista de Ciencia política*, vol. XXIV, n° 2, 2004.

<sup>15</sup> Extracto de un discurso de José Saramago en ocasión de los treinta años del golpe, citado en *El Siglo*, n° 8836, Santiago, Septiembre de 2003.

<sup>16</sup> LIPSET, Seymour Martin *Political Man: The Social bases of Politics*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1981.

<sup>17</sup> GAUDICHAUD, Frank *El Chile actual...*, *op. cit.*

<sup>18</sup> Taller de Análisis de Coyuntura ICAL, Informe n°.26, *Brechas que no se cierran. La reforma del sistema electoral entra en su hora decisiva*, Agosto de 2006, [www.ical.cl](http://www.ical.cl)

<sup>19</sup> MOULIAN, Tomás *Chile Actual: Anatomía de un Mito*, LOM, Santiago, 1997.

<sup>20</sup> “La hora final del pinochetismo” en *Revista Punto Final*, n° 630, del 15 al 30 Diciembre de 2006.

---

## Referencias bibliográficas

- BOENINGER, Edgardo *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*, Andrés Bello, Santiago, 1997.
- CORREA, Sofía; FIGUEROA, Consuelo; JOCELYN-HOLT, Alfredo; ROLLE, Claudio; VICUÑA, Manuel *Historia del siglo XX chileno*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2001.
- COUSO, Javier “Consolidación democrática y poder judicial: los riesgos de la judicialización de la política” en *Revista de Ciencia política*, vol. XXIV, n° 2, 2004.
- GARCÉS, Mario “Los movimientos sociales populares en el siglo XX. Balances y perspectivas” en *Política*, n° 43, Primavera de 2004.
- GARRETÓN, Manuel Antonio “Memoria y proyecto de país” en *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, n° 2, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2003.
- GAUDICHAUD, Frank “El Chile actual y la “democracia”: Un perspectiva crítica” en [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org).
- GAZMURI, Cristian “Una interpretación política de la experiencia autoritaria (1973-1990)” en *Publicaciones electrónicas Instituto de Historia*, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2001.
- HUNEEUS, Carlos *Chile: Un país dividido. La actualidad del pasado*, Catalonia, Santiago, 2003.
- JELIN, Elizabeth *Los trabajos de la memoria*, Siglo XXI, Madrid, 2001.
- MOULIAN, Tomás (coord.) *Construir el futuro (Vol. I). Aproximaciones a proyectos de país*, LOM, Santiago, 2002.
- MOULIAN, Tomás *Chile Actual: Anatomía de un mito*, LOM, Santiago, 1997.
- PINTO Vallejos, Julio *et.al.*, *Cuando hicimos historia: La experiencia de la Unidad Popular*, LOM, Santiago, 2005.
- PORTALES, Felipe *Chile: Una democracia tutelada*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2000.
- SALAZAR, Gabriel y PINTO, Julio *Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*, LOM, Santiago, 1999.
- SALAZAR, Gabriel y PINTO, Julio *Historia contemporánea de Chile II. Actores, identidades y movimientos*, LOM, Santiago, 1999.

## Sentimientos extremos ante una realidad extrema

### Del traslado del conflicto a la construcción de símbolos

José Luis de la Flor

**LE CARRÉ**, John, *El jardinero fiel*, Ed. Random House Mondadori S.A. Barcelona, 2001

**MANSELL**, Henning, *El cerebro de Kennedy*, Ed. Tusquets, Barcelona, 2006

¿Qué pueden aportar a una revista de Relaciones Internacionales dos novelas actuales, como *El jardinero fiel* de John le Carré y *El cerebro de Kennedy* de Henning Mankell?

Vamos a buscar contestar a la pregunta en esta recesión. Para ello es oportuno acercarnos primero a las trayectorias de nuestros dos autores. No estamos ni mucho menos ante dos escritores noveles, desconocidos para el mercado literario y los lectores. Si John le Carré puede colocar cada libro editado en los primeros puestos de las listas de ventas, Henning Mankell ha logrado hacerse un espacio propio dentro de la novela policíaca de las últimas décadas. Fácilmente sus novedades literarias se colocan en los escaparates de las librerías o se anuncian por la megafonía de los centros comerciales.

Ambos han hecho del suspense y la intriga su hogar literario. Cuando escriben invitan a personajes, psicologías, principios éticos e intereses de mercado a convivir bajo ese mismo techo familiar. Como buenos anfitriones, se han tomado la dedicación de conocer a quién convidan y logran una velada en la que nadie se siente sólo, todos participan. La preparación del *encuentro* requiere tiempo para diseñar la lista de *invitados*, lo que permite a le Carré y a Mankell conocer a éstos, estudiar sus gustos y sus hábitos.

Un alto porcentaje del éxito de los dos libros que presentamos reside en esta duración del estudio. La frescura que logran las dos novelas, su facilidad para ser leídas se debe, en última instancia, a la habilidad para tejer una red donde juegan las distintas éticas de los personajes. El encuentro entre las éticas y los papeles

representados por diplomáticos, cooperantes, población local o ejecutivos farmacéuticos, da pie a una realidad narrada (objetivo último del estudio) que entra en tensión con los intereses que ocultan las acciones de éstos (objetivo principal del estudio) De la combinación que Carré y Mankell establecen entre estos dos objetivos, nacerá el suspense como estimulante literario para llegar al final de las historias.

Aunque John le Carré y Henning Mankell hacen ficción y así lo aclaran al final de las dos novelas, sus mimbres salen de la misma realidad a la que luego van a parar sus libros. Entonces, su esfuerzo reside en observar, investigar y redactar amenamente dinámicas que el gran público desconoce o simplemente sospecha.

Si algunas veces se busca la evasión de la realidad a través de la literatura, otras veces se requiere de la literatura justamente lo contrario; buscamos en ella otra manera de contar lo real, en la que aparezcan los sentimientos o las verdades que creemos desaparecidas u ocultas en el orden en el que vivimos

Es a esta última variedad a la que responden nuestros libros. Y si ambos logran, como creemos, convocar esos sentimientos y esas verdades que permanecen en la sombra es gracias a un patrón de veracidad que destilan como característica fundamental *El Jardínero fiel* y *El cerebro de Kennedy*. Este patrón de veracidad en las novelas que denuncian lo que está oculto se logra cuando se hacen creíbles las historias relatadas. Y ello no depende exclusivamente de la puesta en práctica de un realismo contrastado, sino por la conjunción natural entre sentimientos y vivencias relatadas. Si se hace necesario una correcta representación de los sentimientos y las experiencias narradas no lo es menos la consecución de una coherencia entre la postura racional y la postura ética de los personajes que se describen. Ambas características suceden en nuestras dos novelas.

### ***Sobre los sentimientos***

*El jardínero fiel* relata la vida de Justin, profesional de la diplomacia británica destinado a Kenia y casado con una brillante y bella joven de la que de manera consciente se sabe separado por las obligaciones de un cargo que ha terminado admitiendo con la misma naturalidad con la que se dedica al cuidado de su jardín



en Nairobi. Tras la muerte de su esposa Tessa, paladina de lo que el resto del cuerpo diplomático inglés considera causas perdidas o intromisión en los asuntos de la Corona, Justin comienza una cruzada por amor, un sentimiento en extinción dentro de los muros que gobiernan su día a día. Si antes amar a Tessa había significado la no intromisión de Justin en los asuntos que ésta investigaba, su muerte va a significar para nuestro protagonista el encuentro con la única manera de seguir respetando, como en el pasado, a su compañera: desvelar su asesinato, aclarar lo que sabía Tessa: comprometerse en su causa.

No es este mismo sentimiento el que convoca a la arqueóloga sueca Louise Cantor, protagonista del *Cerebro de Kennedy*. Ella sale de las excavaciones del Peloponeso con la ilusión de pasar unos días en su país natal donde irá a visitar a su hijo Henrik. La inesperada muerte de éste sobrecoge a Louise que comenzará un viaje para desvelar las causas de lo que la policía considera un suicidio. Así recorre Australia en busca del padre de Henrik, Barcelona donde vivió un tiempo su hijo y Mozambique donde estuvo trabajando con una organización que daba tratamientos paliativos a los enfermos de VIH positivo. Todas estas estancias sirven a Louise para repensar al hijo perdido y ante todo para repensarse a ella misma. Si Justin hace un viaje por amor, Louise también pero con destinos diferentes. Para uno significará dar la vida, para la otra significará encontrarse con la vida que se ha perdido.

Afectos personales que responden a distintas pérdidas pero que recuerdan modelos sociales que parecen tomar fuerza en la sociedad en la que vivimos. ¿Cómo sino comprender el compromiso tácito entre Tessa y Justin basado en la no comunicación o la imagen de derrumbe de una madre que creyó dar todo a un hijo que finalmente desconocía? No son formas alejadas de nuestra realidad; por el contrario, representan modelos de vida que sabemos pueden suceder. En cierta manera son estos tejidos sentimentales, al ser creíbles, los que pueden cautivar al lector.

Pero la fuerza de las historias no deviene sólo de este círculo personal. Lo que les da densidad y credibilidad son las maneras de responder ante la adversidad que asoma en forma de asesinato o pretendido suicidio. La densidad llega por la entrega a la misión que el ser querido dejó inacabada, por tomar su testigo. En un caso esa continuación de la tarea no culminada lleva a la explosión de un amor que

se da hasta las últimas consecuencias, en el otro culmina con el conocimiento del tiempo que se ha ido sin posibilidad de recuperarse.

### ***Sobre los posicionamientos***

La capacidad de someter esos sentimientos a juicio para apreciar lo que de verdad llevan; es decir, reflexionar sobre cuán creíbles son, viene determinada por el otro pilar sobre el que se construyen las novelas: el posicionamiento de los protagonistas. Le Carré y Mankell se encargan de colocar estas sensaciones dentro de un lugar y un momento histórico determinado y aquí comienza el suspense.

Porque estas sensaciones toman cuerpo y existen dentro de una realidad concreta. Si nuestros autores nos han hecho creíbles los anteriores sentimientos es porque han podido validarlos en función de la postura que Louise y Justin van tomando según van comprendiendo y participando de aquello a lo que se dedicaban su mujer y su hijo. Sendos viajes sentimentales suceden porque cambian las miradas y los discursos frente a las realidades en las que se encuentran. Veamos cómo sucede en los dos casos.

Louise descubre un mundo desconocido, viaja a Mozambique intrigada por las notas que su hijo fallecido fue recopilando. Las informaciones que va juntando la empujan incontrolablemente a una realidad que la va transformando. La continua revisión de su uso del tiempo con su exmarido, su hijo o sus otras relaciones sentimentales se realiza a la par que toma noción de una realidad desconocida, la situación de los enfermos de VIH positivo en Mozambique.

Mankell se cuida de retratar a una mujer libre de prejuicios; por el contrario, Louise no deja de ser una europea desubicada en África. Su mirada de arqueóloga la ha sedimentado en los conocimientos sobre las arcillas y el óxido de hierro para datar la cerámica. A eso parece atenerse hasta que el descubrimiento de las facetas ocultas de su hijo la va despertando y mira la realidad africana de otra manera. Las herramientas de una mujer moderna que disponía de su tiempo y sus recursos entre Grecia y Suecia se muestran inútiles ante la necesidad de adaptarse a otro tiempo, a otro espacio. Sus juicios personales hacia la gente de Mozambique van transformándose mientras comprende las conexiones de ciertos funcionarios de la embajada sueca y la situación de pobreza que vive la población.

El lector puede sentirse cómplice de la injusta situación que observa Louise y hoja tras hoja, mientras el suspense sobre lo que hacía su hijo se va desvelando, comparte con la madre su transformación. Mankell combina el proceso sentimental de Louise con la presentación de una realidad deshumanizada y la experiencia de la madre termina siendo la excusa para que el autor nos hable, en clave de ficción, de los pocos escrúpulos que la economía puede llegar a tener. No es un resultado casual, como nos aclara el escritor en la nota final de *El cerebro de Kennedy*; el libro está escrito con "ira"<sup>1</sup>. Pero Mankell puede disfrazar esta "ira" a través del salto que obliga a dar a un personaje intencionadamente creado como es Louise.

Ésta, impulsada desde la experiencia vital de una madre en proceso de deconstrucción, viene a aterrizar a una realidad africana que acaba controlando a través de las únicas herramientas que posee en ese momento. Al ser estas herramientas las propias a una pérdida de fe en su papel de progenitora y al ser Louise la presentadora en la novela de la realidad africana, lo que el escritor logra es aumentar la carga ya de por sí dramática sobre la situación de la población local. En definitiva, construye un personaje y un desarrollo del mismo propicio para abrigar la "ira" que motiva su narración.

"Ira" contra los rincones más ocultos del ser humano que, si en un primer momento pudieran parecer los producidos por la revisión que Louise hace de su propia vida, va cediendo protagonismo ante los intereses farmacéuticos del norte ocultos detrás de falsas organizaciones de cooperación y consulados. La capacidad de creer en una revisión tan agria como la que hace Louise de su vida coincide con una relectura del interés del norte por el continente africano.

En la otra novela, *El jardinero fiel*, la complicidad de Justin con su mujer existe desde el momento en que comprendemos que hay una transformación en su manera de observar una realidad ya conocida, la de su vida en Nairobi. La sensación de pérdida y el recuerdo de Tessa toman forma a través de la misma realidad que había permitido anteriormente mostrar el amor hacia ella en función de la paciencia y el respeto, la no intromisión en las investigaciones de ella.

El mundo de Justin era políticamente correcto y parecía que estaba a salvo de terremotos. Los mecanismos dispuestos para que parezca que todo cambia y, por el contrario, todo siga igual parecían funcionar a la perfección. De tal manera el

Gobierno de Kenia agradece y colabora con las autoridades extranjeras, la cooperación y los intereses capitalistas en beneficio de la salud de su pueblo. Todos andan detrás del mismo objetivo: aportar medicinas innovadoras para curar las dolencias de una población sin recursos. Lejos queda la imagen de la colonia y la explotación. El mundo ha cambiado y así lo hemos entendido.

Hasta aquí todo correcto. El problema surge cuando se desvela que tales intereses sanitarios no son un objetivo en sí mismo, sino que son el paso anterior a un objetivo más ambicioso: la introducción de medicamentos en el mercado del norte para lo cual la población africana se presenta como un laboratorio libre de regulación. Éste es el mundo que se va abriendo a los ojos de Justin y cuyo conocimiento, en un primer momento debido al recuerdo de Tessa, lo acabará arrastrando sin remisión.

Es la manera de entender ahora los asuntos de la embajada británica, sus antiguos compañeros, la industria farmacéutica y las relaciones que se entablan entre ellos los que se transforman ante la mirada de Justin, evidenciando la verdad del sentimiento hacia Tessa.

Con la transformación de un jardinero paciente, de un caballero inglés lo que le Carré consigue es presentarnos toda una cartografía del poder en África: la industria farmacéutica respaldada por el silencio del Foreign Office británico y con la complicidad desinteresada de un periodismo más centrado en la búsqueda de fotografías para vender que de la verdad que encierran los hechos. Una estructura fuerte y compacta, impenetrable hasta para los propios agentes de Scotland Yard que son apartados del caso cuando comienzan a preguntar demasiado y que será sólo desvelada a través de la única manera en que Justin comprende sus sentimientos: la entrega total a la causa de Tessa.

### ***Sobre el contexto***

La coherencia entre los sentimientos enfrentados en las dos novelas y las actitudes de posicionamiento que conlleva tales transformaciones suceden bajo una misma temática: las acciones que la industria farmacéutica lleva a cabo en África.

Hemos querido describir en los puntos anteriores el juego que existe entre los procesos sentimentales y las posturas tomadas por los protagonistas. También hemos querido con ello establecer cierta dinámica en la que creemos y que a continuación explicamos. Si se logra coordinar los procesos sentimentales y las acciones emprendidas no sólo se dan coherencia a las posturas relatadas, sino que también gana en veracidad lo denunciado.

Y es mediante esta labor de denuncia así estructurada, como le Carré y Mankell logran construir una protesta literaria que tiene como objetivo llegar al mayor número de lectores posibles y continuar escalando en las ventas. De acuerdo, no son libros académicos pero sí son productos sociales que se leen, se comentan o se comparten y, en definitiva, creemos que para un gran número de personas trasladan si no los debates de la disciplina, sí alguno de los temas principales debatidos en ella; por ejemplo: los distintos actores presentes (políticos, multinacionales, cooperación...) o los diferentes lenguajes entre ética y política. Por ello, creemos que para un amplio sector de población libros como los tratados en esta recesión pueden terminar creando una imagen no académica sobre las cuestiones internacionales.

La necesidad de saber qué conocimientos sobre relaciones internacionales tiene la sociedad a la cual la Academia traslada sus investigaciones (en el caso de que interese dar este destino a las obras más allá de nuestra propia comunidad científica), hace pertinente conocer los mimbres con los que nuestra sociedad construye el listón del discurso sobre las relaciones internacionales. De ahí, la pertinencia de integrar estas dos novelas entre los contenidos de esta revista.

De tal manera la visión del sector farmacéutico que nuestra sociedad tiene en definitiva, aquella población con la cual la industria ha firmado un contrato tácito para atender sus dolencias y requerimientos, puede deber más de lo que creemos a las aportaciones de le Carré y la película a la que dio pie. Creemos que estas obras han podido crear una conciencia crítica, lo que habrá que reflexionar es si dicha conciencia radica en una nueva manera de representar el desequilibrio existente entre las relaciones Norte-Sur o si añade alguna característica particular a esta relación.

Los ensayos clínicos sobre población indefensa que se describen en los libros conectan con uno de los problemas más denunciados en la actualidad: la falta de acceso a los medicamentos en las naciones del sur. Le Carré y Mankell inciden en sus novelas sobre esta situación, pero las cuestiones sanitarias en África no sólo dependen de la llegada de medicamentos a la población<sup>2</sup>.

Sin minimizar esta situación, lo que se necesita es un estudio más complejo. Las variantes que aterrizan sobre la capacidad de los estados africanos para responder a sus necesidades sanitarias pasan tanto por un verdadero interés en dar respuesta a estas necesidades por parte de los gobiernos estatales, como de la convivencia de otros factores. Entre estos últimos, la imposición de medidas económicas y de condicionalidad política para la llegada de ayuda sanitaria.

Los actuales planes sanitarios se hallan diseñados desde la convergencia de las políticas del Banco Mundial y el interés de donantes privados cuyo dinero se destina a través de planes verticales a paliar enfermedades que como el VIH positivo preocupan al Norte por el peligro de expansión que ataña. Estas medidas implican la focalización de los recursos para combatir al ya comentado VIH positivo, la tuberculosis o la malaria; lo que obliga a concentrar los pocos recursos disponibles desatendiendo otras necesidades y desestructurando, en definitiva, los ya precarios sistemas de salud existentes.

Esto nos da pie a comprender que el uso de los medicamentos es efectivo si se hace un uso racional de ellos; es decir, coordinados con otros tratamientos, con mecanismos de prevención y diagnóstico que otorguen validez a la necesidad de medicar al enfermo. La capacidad de creer que la llegada de medicamentos al Sur es la herramienta para mejorar su nivel de salud, tiene más que ver con los usos que desde nuestras sociedades les damos que con el verdadero problema al que se enfrentan.

No se trata de negar la necesidad de revisar los mecanismos de patentes ni de buscar un mejor ajuste de precios, pero sí de reflexionar sobre el hecho de que muchas veces las soluciones no son tan claras como nuestra sociedad considera. La capacidad de levantar luchas justas (acceso a los medicamentos) puede dar pie a levantar demandas desconectadas (descuido de los sistemas sanitarios) que

fácilmente pueden acabar en símbolos representativos de una época. Intentemos explicar este riesgo.

Herederos como somos de un pasado que nos hace vivir una época de desideologización, podría parecer que como occidentales hemos admitido la resolución directa y concreta de los problemas. Sería oportuno preguntarnos si la amplia población a la que se destinan estos libros confía en la posibilidad de solucionar los conflictos del Planeta pasando por alto la necesidad de un nuevo diseño en las relaciones de poder Norte-Sur. Si hemos administrado nuestra historia más reciente a través de la negación de las grandes narraciones, ¿qué características puede encerrar un presente deudor de ese principio? ¿Estamos en brazos de lo que podemos considerar un sentimiento ético internacional surgido del sacrificio de un internacionalismo político? No se trata de resolver la pregunta, sino de legitimar la cuestión.

A esta premisa responde el juego establecido entre el acceso a los medicamentos y los sistemas sanitarios. Creemos que en nuestra sociedad el discurso sobre el acceso a los medicamentos nace y se hace fuerte en una exigencia ética que demanda ajustes políticos concretos. Está bien que seamos apelados por la ética pero ¿cómo no serlo ante un caso tan fragante como la privatización de un tipo de práctica curativa que una comunidad niega a otra? Si para despertar la urgencia en la toma de medidas políticas necesitamos de la urgencia de los dictados de la moral, ¿no estaremos abocados al acto sólo cuando los límites de nuestra moral sean ampliamente sobrepasados? Y cuando los ajustes políticos signifiquen, por ejemplo, una nueva regulación de patentes o investigación en aquellas enfermedades que la industria ha olvidado o no atiende por criterios económicos, ¿nos sentiremos satisfechos? ¿Qué nos dará la seguridad para confiar que tales medidas serán suficientes para no reproducir en el futuro las inequidades del pasado?

Por ello se hace interesante la inclusión de los sistemas sanitarios, porque su sola figura nos convoca a entender que los medicamentos se insertan dentro de una relación más amplia que la de paciente-fármaco. La palabra "sistema" debe invitarnos a complejizar la realidad. Porque con ella aparece el estado y sus medios de asistencia, las características culturales de cada nación, las necesidades de cada población ajustadas a estructuras sanitarias pertinentes, la prevención y el énfasis

ante ciertas dolencias locales, la salud pública, los factores causantes de la enfermedad y no sólo los factores curativos como el medicamento... Y con ello reubicamos el fármaco dentro de una lógica más generosa para el nacimiento de nuestras reflexiones. Integrar el impulso ético tan necesario en un primer término a esta realidad más compleja pasa también por engordar las medidas políticas. Estas medidas, en respuesta a esta complejidad, trasladan sus objetivos últimos a horizontes más amplios que los dibujados por la negociación de las patentes y la necesaria investigación médica. Si el acto ético reside en la denuncia y la exigencia de medidas correctoras, la propuesta ética sólo puede surgir de una cosmovisión más amplia, de una definición política. Superar la bidimensionalidad medicamento-paciente por la multidimensionalidad medicamento-sistema puede ayudar a saltar del acto ético a un tipo de propuesta ética para la cual es imprescindible la argumentación ideológica.

El mejor de los resultados del activismo social por el acceso a los medicamentos que se da ahora en nuestras sociedades, no sería sólo el acceso real a los medicamentos por las poblaciones del Sur, sino la capacidad de haber participado en la necesidad de construir una propuesta de convivencia global que no redujera en el futuro nuestra expresividad política a nuestro estupor moral.

Confiar en el efecto transformador que para las relaciones internacionales puede suponer un reajuste en las dinámicas de acceso a los medicamentos (investigación y patentes, por ejemplo) es menos alentador que la ilusión de integrar esta demanda en un esfuerzo colectivo por rescatar la política. Con ello el acceso a los medicamentos estaría integrado dentro de un discurso más amplio y sin ello corre el riesgo de construirse tanto como símbolo de la injusticia internacional de nuestro momento histórico como en representación de las formas de lucha que adoptó durante un tiempo una sociedad concreta.

Lo anterior se complejiza más al sumar lo señalado en anteriores párrafos: la pérdida de recursos humanos en los sistemas sanitarios de África<sup>3</sup> que se ve agravada por la inserción de los profesionales sanitarios occidentales a través de organizaciones privadas de cooperación y por su salida a mercados como el de Estados Unidos o Gran Bretaña.



Buscar respuestas a estas realidades es tan importante como un correcto suministro de medicamentos. La posibilidad de estar desconectando estas dos problemáticas como si pertenecieran a realidades diferentes, subraya la pertinencia de repensar los principios desde los que hablamos; es decir, considerar nuevamente la necesidad de construir una propuesta sistémica, global, o sea política, y las dificultades que para ello puede representar una ética liberada de una fuente ideológica.

### **Conclusión**

El traslado del conflicto **Norte-Sur** llega a nuestras sociedades a través de diferentes vías. Una de ellas es la que hemos explorado en esta recesión de los libros *"El jardinero fiel"* y *"El cerebro de Kennedy"*. Hemos creído conveniente estudiar el juego de lenguajes sobre sentimientos y acciones que legitiman una propuesta literaria crítica con la realidad que sus autores observan. Las causas finales de este análisis no son otras que intentar acercarse a las formas que puede tomar una crítica a las relaciones internacionales a través de los productos culturales de masas.

Los hemos considerado con la relevancia que creemos que tienen, herramientas para despertar conciencias en amplios sectores de la población occidental y por ello mismo, hemos creído necesario reflexionar sobre la amplitud que proporcionan sus discursos. Aunque en las novelas tratadas las conexiones entre diferentes estructuras quedan evidenciadas - es decir, se escribe sobre las relaciones que se establecen entre los intereses privados, los gobiernos del Sur y los estados del Norte - la posibilidad de terminar reduciendo la realidad a unos componentes simples, nos invita a reflexionar sobre las capacidades reales para proponer un discurso más complejo en nuestra sociedad.

Por ello, la necesidad de problematizar la capacidad de solidaridad de nuestra ciudadanía a través del acceso a los medicamentos. La tragedia del Tsunami<sup>4</sup> nos permite ver que la solidaridad llega en forma de pico (un desmedido crecimiento de los fondos de asistencia en un plazo de tiempo corto) y el dinero de la ayuda se debe, en gran medida, a aportaciones individuales de personas conmovidas por los relatos de los medios de comunicación. Estas personas canalizaron su sentimiento a través de instituciones y organizaciones no

gubernamentales. Ante este contexto y dada su posible reproducción en el futuro, puede ser conveniente reflexionar sobre la posibilidad de proponer miradas más holísticas; que puedan pensar integrando más variables y no corran el riesgo de hacer símbolos desconectados de realidades más complejas. O por lo menos ser conscientes de este defecto.

---

<sup>1</sup> MANKELL, Henning, *El cerebro de Kennedy*, p. 340.

<sup>2</sup> Véase, GARRETT, Laurie *The challenge of Global Health* en *Foreign Affairs*, vol. 86 y nº 1. Enero-Febrero 2007.

<sup>3</sup> *Ibidem*, ps. 26-8.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 20.

***El terrorismo internacional es lo que la política estadounidense ha hecho de él***

**Virginia RODRÍGUEZ BARTOLOMÉ**

GRAY, John *Contra el progreso y otras ilusiones*. Editorial Paidós. Colección Estado y Sociedad, Barcelona, 2006.

IGNATIEFF, Michael *El Mal Menor. Ética política en una era de terror*. Editorial Taurus, Madrid, 2005.

Los atentados terroristas del 11 de Septiembre de 2001 han ejercido una influencia decisiva en el mundo internacional. Dos de las muchas lecturas que se han hecho de ellos son las que nos ofrecen Gray e Ignatieff en sus últimos trabajos editados en castellano.

John Gray autocalifica su colección de artículos *Contra el progreso y otras ilusiones*<sup>1</sup> de herética. Quizá lo que pretenda con ello, es poner de relieve la distancia que su interpretación en clave realista, le otorga respecto a las nociones que el neoliberalismo manejó desde el fin de la Guerra Fría, mientras se convertía en el discurso dominante en el panorama internacional.

Para Gray, la crucialidad de lo ocurrido en Nueva York y Washington radica en que se puso de manifiesto lo imposible de mantener las suposiciones que auguraban que, con la caída del comunismo, se había entrado en una nueva era en la que los estados no tenían razón de ser, y donde la globalización prometía un camino hacia el progreso liderado por Estados Unidos que conduciría a un mundo pacífico.

El progreso es una ilusión de origen religioso, secularizada por las grandes ideologías surgidas de la razón ilustrada que dominaron el siglo XX, y que en el XXI se sustenta en una fe inquebrantable de los seres humanos en la ciencia, la tecnología y sus respectivos avances. El fin de este camino es, en todos los casos, una utopía que la razón trasladó del paraíso divino al mundo futuro, y los acontecimientos que siguieron a la caída del muro de Berlín parecían acelerar. El fin

de la contienda bipolar marcó para muchos la victoria de una visión del mundo cuya finalidad era un mercado libre de alcance global que se asentara sobre las nuevas posibilidades de comunicación brindadas por la tecnología, donde el intercambio de conocimiento, así como su desarrollo, acabara con todo lo que dificultaba la vida humana.

Pero el progreso no es más que una ilusión porque nada ha cambiado esencialmente en la naturaleza humana desde que las grandes preguntas relativas a ésta fueran planteadas en la Grecia Antigua. El error sobre el que se sustenta la idea de progreso consiste en creer que, como sucede con el conocimiento científico, el conocimiento de lo humano es acumulativo. Todo lo humano es recurrente, cada avance que, de la mano de los descubrimientos y logros de la ciencia, se considera dado para hacer del mundo un lugar mejor, retoma cuestiones que nada tienen de novedosas para los filósofos, antropólogos, sociólogos o los politólogos. Lo sucedido a raíz del 11-S es un claro ejemplo.

Cuando la posguerra fría auguraba unas condiciones favorables para la consecución de la utopía liberal, un nuevo actor internacional como el terrorismo, nos devuelve al punto de mira una serie de consideraciones que muchos creían obsoletas. La racionalidad del paradigma realista ha anticipado los dilemas que en el mundo internacional se han planteado desde que cayeran las Torres Gemelas. El principal problema, en este sentido, es que las interpretaciones de la realidad sobre las que se elaboran las políticas por parte de la Administración estadounidense tienen su racionalidad bastante alejada de este punto de vista.

Como ya pusiera de manifiesto Carr<sup>2</sup>, y sirva esto para enfatizar la recurrencia de las experiencias históricas, es la utopía liberal fundamentada en un mesianismo latente, muy propia de algunos gobiernos norteamericanos, donde se sustenta la creencia de poder erradicar el mal del mundo. Mal que hoy en día representan los grupos terroristas internacionales, y los estados integrantes del, no en vano denominado "eje del mal". Ejercer el liderazgo del mundo civilizado en su camino de progreso constituiría la misión histórica de EE UU. Pero en el desempeño de esta tarea, la lógica que prima responde menos a la idea de cosmópolis que a la de imperio; es decir, busca menos la creación de unas instituciones de cooperación que, a modo de gobierno mundial, puedan organizar la convivencia en el planeta, que el afianzamiento de su posición hegemónica mediante demostraciones de poder

unilaterales en las que se combinan a partes iguales la sensación de responsabilidad histórica, y la persecución del interés nacional.

En esta mezcla interesada de liberalismo universalista y *realpolitik* se planteó la guerra de Irak, manifestación en sí misma del modo en que Estados Unidos plantea su política internacional y, como la propia marcha de los acontecimientos hace ver, el laboratorio donde se ponen de manifiesto las incongruencias y los costes de éstas; incongruencias y costes que se advertían desde el realismo antes de producirse.

Contemplar desde este paradigma lo acaecido a partir del 11-S supone poner en tela de juicio dos fenómenos que articularon las creencias que guiaban la acción en el mundo internacional en la inmediata posguerra fría: en primer lugar, la crisis del estado moderno; en segundo, la potencial universalidad del liberalismo.

Una vuelta a los planteamientos hobbesianos, esclarece ambos extremos, a la vez que, de nuevo, nos encontramos con una realidad incongruente con la idea de progreso, las respuestas dadas a preguntas del siglo XXI, fueron formuladas en el XVII.

Cuando Hobbes definió la esencia humana con la expresión “el hombre es un lobo para el hombre”, estaba identificando como una de las esencias de la naturaleza humana la necesidad de protección, que sólo podía obtener del sometimiento de los miembros de la comunidad a la autoridad del Leviatán. Las inquietudes del liberalismo desde entonces, fueron la definición de una serie de prerrogativas individuales, para limitar el poder excesivo de una autoridad fundamentada en la provisión de seguridad a los individuos que se someten a ella. El mundo en que vivimos hoy es heredero de toda esta tradición de pensamiento, pero es posible que haya olvidado cuál es su fundamento último: la seguridad individual, antes, incluso, que los derechos que nos convierten en ciudadanos de las democracias liberales de hoy día. A pesar de lo mucho que se haya teorizado sobre el terrorismo internacional, no es éste sino una forma de guerra no convencional al que sólo se puede hacer frente desde las instituciones que, aún hoy, ostentan el monopolio de la violencia legítima<sup>3</sup>, y éstas no son otras que los estados. Poco pueden hacer ante esta realidad las organizaciones internacionales, cuyas normas serán seguidas o no en función de las necesidades dictadas por el interés nacional.

Pero conviene no olvidar tampoco, que esta tradición de pensamiento es una de las muchas que podemos encontrar en el mundo, y las pretensiones sobre la universalidad de los planteamientos con que organizan la actividad social y política, los países convencionalmente considerados desarrollados o, según quiénes, civilizados, responde a un concepto de tolerancia que el propio Gray<sup>4</sup> ya calificara de erróneo. Es la concepción hobbesiana del *"modus vivendi"* la única vía para la convivencia de cosmovisiones diferentes, concepción ésta que despeja de la ecuación internacional las, en su momento, proféticas teorías sobre "el Fin de la Historia"<sup>5</sup> y "el Choque de Civilizaciones"<sup>6</sup>.

Es precisamente en esta concepción de la tolerancia, donde sitúa la defensa del sistema liberal-democrático de los estados occidentales que resultaron atacados por el terrorismo internacional, donde justifica las medidas que, desde estas páginas nos propone, para la realización de la función esencial del estado tal como Hobbes lo previera. En la defensa de nuestras sociedades, como individuos, debemos estar dispuestos a hacer concesiones respecto al régimen de libertades sobre el que se asientan, porque el terrorismo internacional ha puesto de manifiesto su vulnerabilidad, y supone un problema mayor que el estado no sea capaz de garantizar a este nivel, la seguridad de sus ciudadanos, que el hecho de tener que reconocerle capacidad de actuación en ámbitos de nuestra vida privada, o una cierta flexibilidad en la interpretación de las libertades de las que también es garante, si con ello cumple con su principal función. Pero esto es algo que tiene que producirse desde el más escrupuloso respeto a las normas que articulan las sociedades en cuya defensa se pide a los ciudadanos esas concesiones. En este sentido razona la propuesta de legalización de la tortura que, por detraerse del sistema de toma de decisiones democrático puede suponer un serio problema en cuanto a la legitimidad de unas acciones que, en la medida que podrían evitar grandes catástrofes, llegaría a ser comprendida por los consumidores de la seguridad que el estado proporciona.

Esta confianza en el procedimiento democrático nos dice no pocas cosas respecto a una concepción del mundo como la que aquí se ofrece. En la reivindicación del papel de los estados se aleja de los argumentos que, durante el siglo XX se manejaron en torno a la esencia del principio de soberanía y su función en el panorama internacional de la época. Consistía ésta en la evitación de la

injerencia de los estados poderosos sobre los débiles. En los noventa esta concepción se cuestiona. La intervención humanitaria pone en tela de juicio los principios sobre los que se asentaba el sistema internacional, pero las dificultades de legitimación en contra de tales principios del Nuevo Orden Internacional iban más allá del ámbito de lo teórico. El debate universalismo-relativismo retaba las pretensiones expansionistas de los valores liberales, cuya injerencia en otras sociedades era criticada desde el *"modus vivendi"*. Pero esto supone, en la misma medida, que la reacción al tipo de injerencia que supusieron los atentados, revitalizó las implicaciones del paradigma estatalista. Los estados poderosos podían tomar las medidas que estimaran necesarias en su defensa, sin atenerse a las demandas del cosmopolitismo, porque en este sentido, la pervivencia de las propias sociedades liberales-democráticas es más importante. Si para ello deben reformular sus presupuestos teóricos para hacer frente a los acontecimientos de una realidad, si no nueva, renovada, lo cierto es que sí pueden encontrar fundamentos a tal reformulación, al fin y al cabo, la tradición liberal se construye sobre una noción preliberal como la hobbesiana de la invariable naturaleza humana.

Es Ignatieff quien en *El mal menor* teoriza moralmente estas propuestas esbozadas por Gray en su argumentación. Si bien, los caminos por los que discurre su razonamiento son diferentes. El libro del canadiense se consagra, desde el campo de la ética, a una defensa de la democracia liberal como un valor en sí misma a la que hay que fortalecer con las decisiones políticas correctas que la hagan prevalecer sobre las bárbaras e incivilizadas organizaciones que la atacan. Se sitúa todo el planteamiento del libro en la dialéctica schmittiana del "amigo-enemigo" con la que se convierte en sospechoso de connivencia terrorista a todo estado no liberal. Sospecha agravada si se trata de un país musulmán. El "mal menor" lo constituyen las concesiones<sup>7</sup> que se piden a los ciudadanos para evitar males mayores, parte de los cuales se originarían en las restricciones que, desde los gobiernos se tomaran sin someterlas al proceso dialéctico democrático, o sin justificarlas ante la opinión pública en el momento de rendir cuentas a un electorado que demandará este tipo de explicaciones. El mal mayor puede proceder de varios aspectos, fundamentalmente del menoscabo a la superioridad moral que la democracia liberal, como régimen político posee, por su propia configuración como vehículo para la toma de decisiones dentro de una sociedad civilizada; por otro lado, de un exceso de celo respecto al propio proceso democrático que haga ineficientes medidas a adoptar de manera inmediata, para evitar atentados como los perpetrados en Washington y Nueva York; finalmente de una aplicación

desproporcionada de medidas excepcionales, que nunca deben dejar de considerarse tales. Por exceso o por defecto, la aplicación correcta de la doctrina del "mal menor" constituye un ejercicio de inteligencia política que no exime de errores en su puesta en práctica. Errores éstos que cabrá perdonar en la medida que acabe ciñéndose al proceso y las responsabilidades del sistema. A diferencia del modo en que Gray entiende lo sucedido desde el 11 de septiembre, aquí se nos presenta la realidad internacional como inmersa en una nueva fase de un progreso, en el que lo característico es que tanto los atentados terroristas como la reacción ante ellos presentan una dimensión global que se asienta sobre criterios morales. Es, en definitiva la lucha del bien, el progreso, la civilización, contra el mal, la barbarie. Es significativo que, en ningún momento se eludan las cuestiones más controvertidas y desagradables de las implicaciones morales de esta estrategia de lucha antiterrorista, y en todo momento se admitan sus riesgos. Pero el planteamiento sobre el que se sustenta esta guerra de cruzada contra el terrorismo, es una visión unívoca sobre el dilema moral que cabría plantearse respecto a las decisiones a tomar en la defensa de la democracia desde su interior. Esta defensa es el bien; la amenaza terrorista a la democracia, el mal. Si Gray vuelve a Hobbes para encontrar respuestas, Ignatieff nos pide un acto de fe, una sacralización de nuestro sistema político sobre la que lanzar difíciles cuestiones a responder tras un examen ético en el que se barajen los costes y beneficios de responder ante una realidad nueva que, en ningún caso debe hacer dudar de la necesidad de mantener y fortalecer, en la medida de lo posible, el sistema democrático que lidera el camino de la humanidad a un mundo mejor. Que esto tiene un valor moral en sí mismo es una realidad, para Ignatieff ...

Conviene no perder de vista que el terrorismo internacional responde a dos interpretaciones distintas en ambos casos. Para Gray su caldo de cultivo son los estados fallidos, débiles o con dificultades para ejercer un control efectivo sobre todo su territorio. En estos estados, tanto la seguridad como las libertades individuales son promesas de un tipo de organización política que han debido adoptar para tener, al menos voz, en el panorama internacional, siguiendo las directrices que las pretensiones universalistas hegemónicas han marcado, pero que nunca han llegado a materializarse. Las frustraciones que estas directrices han generado en este tipo de sociedades, los movimientos terroristas han sabido capitalizarlas y ponerlas al servicio de sus intereses. Intereses perfectamente identificables y generadores previsibles de conflictos, puesto que la dinámica en la



que cabe situar estas luchas es la de obtención de recursos escasos. La lógica geopolítica del abastecimiento acaba por aparecer, aportando elementos de juicio para un análisis de la realidad donde el papel que juega no es, ni mucho menos, pequeño. Pero quizá sea esta lógica la que menos popularidad tenga electoralmente, la que suponga un precio más alto para unos gobiernos enfrentados a unos dilemas éticos distintos a los que habría de enfrentarse cualquier ciudadano de sus estados. Quizá sea en este aspecto donde cobre mayor vigencia la tradicional división entre ética de las responsabilidades y ética de las convicciones que trazara Weber desde la asunción de que el individuo común no es capaz de mirar cara a cara a la realidad de la política.

La percepción que tiene Ignatieff del terrorismo internacional le aleja, como ya se ha mencionado, de este tipo de dilemas. En el ámbito moral surgen todas las alarmas al tener que escoger entre males, que por algo lo son, menores, en evitación de un mal mayor. Como en tantas otras ocasiones, es importante leer lo que los textos no dicen, porque en sí mismo, esto puede describir un planteamiento mejor que los argumentos en que se sustenta. Y la lógica geopolítica de los recursos escasos parece desaparecer de la política internacional según su percepción. El terrorismo internacional no es otra cosa que la manipulación que en nombre de la religión o un tipo de fanatismo, el que sea, se hace de un impulso hacia la violencia que se instrumentaliza para cambiar la realidad, impulso éste que no pocas veces acaba en el nihilismo, pero que, en cualquier caso, no responde a un impulso racional, pocas veces es más que un impulso puramente emotivo. Esta configuración del terrorismo internacional es lo que permite articular contra él una guerra de cruzada en la que nadie dude de la moralidad de los fines que con ella se persiguen.

Si es la irracionalidad del actor su característica definitoria, no es posible manejar contra él los argumentos dados por el progreso histórico, sólo cabe su eliminación en esta lógica. En el momento en que la acción terrorista tenga motivaciones e intereses políticos, económicos o sociales, existe una moneda de cambio que permite razonar sin verse arrastrado por la tentación nihilista. Esta categorización del terrorismo es significativa por dos implicaciones muy estrechamente vinculadas: implica un nuevo estándar civilizatorio e ilustra algunas de las carencias del discurso que se mencionaban con anterioridad. Dar cabida en él a la geopolítica, supone reconocer un cierto grado de racionalidad a unas acciones

violentas que, no por intolerables, dejarían de ser racionales. En la lógica del progreso esto resulta relevante en la medida que aquello que es razonable, no ofrece ningún tipo de facilidades apriorísticas para su demonización. De manera que ante aquello que siendo malo, es razonable, la estrategia del mal menor tiene un problema. Aún siendo relativista en muchos de sus aspectos, se sostiene por la vigencia de un absoluto, el concepto de mal. Si esto deja de ser así, si cabe situar a los actores malignos dentro del estándar civilizatorio, entonces las diatribas morales respecto a su tratamiento adquiere una complejidad ética mucho mayor, aún más subjetiva, y con más riesgos en cuanto a su coste electoral.

En realidad ambas posiciones no difieren tanto entre sí. Pero las coincidencias van más allá de las similares medidas a adoptar ante un enemigo como el terrorismo. La mera partida del análisis de la realidad internacional desde las novedades, o recurrencias, que plantea un nuevo actor, nos dice bastantes cosas a nivel epistemológico. Conciben ambos el mundo internacional como una estructura en la que los agentes interactúan. Su análisis se basa en el modo en que se producen esas interacciones entre los agentes, y entre éstos y la estructura. Se fundamenta en los cambios de agencia y estructurales del mundo internacional y, sobre todo, Ignatieff no contempla la posibilidad de que el germen de las nuevas agencias, sea la propia estructura. Sin embargo, Gray defiende una posición que le acerca a la percepción de una realidad más ajustada a los procesos que hoy cabe identificar en el mundo internacional. Porque la realidad la forman los procesos generadores de las condiciones que posibiliten nuevos procesos, donde discursos como los aquí expuestos, son una parte esencial. En la realidad así concebida, interactúan diversos agentes que, además de poder en términos sistémicos, tienen una identidad generada a través de los procesos cuya importancia no es, en absoluto, menor. Porque en la definición de los problemas internacionales, convertir al terrorismo internacional en el enemigo contra el que luchar, es una empresa llevada a cabo mediante planteamientos como los aquí reseñados.

Por eso estos discursos constituyen parte de la realidad internacional, porque en torno a ellos se genera la agencia y la identidad de un actor a partir de unos acontecimientos. Dicho de otro modo. La relevancia de la identidad de los actores en el mundo internacional es tal, que el fin del comunismo planteó un serio problema, en la medida que gran parte de la autoidentificación de los actores responde a dinámicas dialógicas que, por oposición, definan. El 11-S proporcionó,

en este sentido los acontecimientos suficientes para la construcción de un enemigo poderoso, visible y reconocible. Y también común a las democracias occidentales liberales (príncipes en sentido maquiaveliano para las que están escritas ambas obras). La lógica schmittiana abona bastante bien el proceso de creación de identidades sospechosas, por no liberales o por musulmanas, de enemistad y lo hacen sobre la relevancia de un actor de peso internacional como es la opinión pública de las democracias liberales. Un actor que, desde la empatía generada por su pertenencia a unas sociedades asentadas en principios similares a la suya, sentía que lo sucedido en Washington, Nueva York, Madrid o Londres atacaba su forma de ser y estar en el mundo, la de Ignatieff, la de Gray y la nuestra.

Por ello, el discurso de la amenaza sustentado en el miedo a que algo así se repita, ha convertido al terrorismo internacional en el enemigo contra el que luchar, y en esta lucha se van a sacrificar importantes principios de nuestras sociedades que van a ser redefinidos en este contexto. Los conflictos olvidados generan más muertes en un mes que los atentados de Nueva York pero sus víctimas están silenciadas por vivir en realidades tan diferentes al mundo liberal que genera el discurso dominante. Sus demandas son visibilizadas ante este mundo por otros actores internacionales, los agentes no estatales y movimientos sociales. A través de ellos llegan a una agenda internacional que convertirá los conflictos en acciones terroristas de manera interesada, integrando a sus víctimas en una comunidad internacional cuya identidad se consolidará en torno a una amenaza común, la que supone el terrorismo en el mundo de hoy.

---

<sup>1</sup> GRAY, John *Contra el progreso y otras ilusiones*, Paidós. Colección Estado y Sociedad, Barcelona, 2006.

<sup>2</sup> CARR, Edward H. *La crisis de los veinte años 1919-1939*, Libros de la Catarata, Madrid, 2004.

<sup>3</sup> WEBER, Max "La política como profesión" en *La ciencia como profesión y la política como profesión*, Austral, Madrid, 2001.

<sup>4</sup> GRAY, John *Las dos caras del liberalismo*, Paidós, Barcelona, 2001.

<sup>5</sup> Teoría que, en la formulación de Francis FUKUYAMA, interpretaba la caída del comunismo como el triunfo definitivo del liberalismo como teoría política, lo que suponía alcanzar la finalidad, en sentido teleológico, de la historia.

<sup>6</sup> HUNTINGTON, Samuel P. *El choque de civilizaciones*, Paidós, Barcelona, 1997.

<sup>7</sup> Algunas de estas concesiones serían la aceptación de la tortura en determinado tipo de interrogatorios, las guerras preventivas, la regulación de todo intercambio comercial o intelectual a través de las fronteras...

# R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S

---



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica  
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)  
Universidad Autónoma de Madrid, España  
[www.relacionesinternacionales.info](http://www.relacionesinternacionales.info)  
ISSN 1699 - 3950