

RELACIONES INTERNACIONALES

Número 11 - Junio de 2009

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

ARTÍCULOS

Jesús García Luengos
Alicia Campos
Luis Rodríguez-Piñero
Iraxis Bello

FRAGMENTOS

Enrique Palazuelos
Bill McSweeney

DOCUMENTOS

ONU
International
Comission of Justice

VENTANA SOCIAL

Hijos de las nubes
Filantropía Corporativa

REVIEW-ESSAY

Virginia Rodríguez

RESEÑAS

Eduardo Dolado
Javier Mateo
Jairo Baquero



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

RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTORA

ÁNGELA IRANZO DOSDAD

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

REDACCIÓN

ANTONIO ÁVALOS MÉNDEZ

SERGIO CABALLERO SANTOS

AGUSTINA DAGUERRE GARCÍA

JOSÉ LUIS DE LA FLOR

RAQUEL FERRAO

ELSA GONZÁLEZ AIMÉ

JAVIER MATEO GIRÓN

CORINA MAVRODIN

ANDRÉS MENDIOROZ PEÑA

MAYRA MORO COCO

FRANCISCO JAVIER PEÑAS ESTEBAN

JUAN RIVERO

VIRGINIA RODRÍGUEZ BARTOLOMÉ

JESÚS ROGADO ZURIAGA

ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA

MARÍA SERRANO MARTÍN DE VIDALES

JUAN TOVAR

La revista *Relaciones Internacionales* no tiene ánimo de lucro, por lo que los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas 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
ISSN 1699 - 3950

RELACIONES INTERNACIONALES

ÍNDICE

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

Coordinadores: Virginia Rodríguez Bartolomé y Jordi Sant Gisbert

I. EDITORIAL

II. ARTÍCULOS

- Hidrocarburos *versus* Derechos Humanos en el Delta del Níger, por Jesús GARCÍA LUENGOS.
Páginas 11 a 24
- Las industrias extractivas como campo social para el análisis: tres perspectivas y un ensayo de debate, por Alicia CAMPOS.
Páginas 25 a 42
- Las agresiones al desarrollo: pueblos indígenas, normas internacionales e industrias extractivas, por Luis RODRÍGUEZ-PIÑERO.
Páginas 43 a 78
- La política china en África subsahariana: causas y efectos, por Iraxis BELLO.
Páginas 79 a 100

III. FRAGMENTOS

- "Alternativas estratégicas en torno al petróleo y el gas natural", en PALAZUELOS, Enrique (ed.), *Petróleo y gas en la geoestrategia mundial*, Akal, Madrid, 2009, Capítulo 1.
Páginas 101 a 118
- "Conclusiones: la seguridad y la elección moral" en MCSWEENEY, *Security, Identity and Interest. A sociology of International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
Páginas 119 a 138

IV. DOCUMENTOS

- *Informe provisional del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, NACIONES UNIDAS, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2006/97, 22 de febrero de 2006.
Página 139
- *Aumento de la transparencia en las industrias extractivas*, NACIONES UNIDAS, Resolución de la Asamblea General, A/62/L.41, 26 de septiembre de 2008.
Página 140
- *Complicidad empresarial y responsabilidad legal*, INTERNATIONAL COMMISSION OF JUSTICE (ICJ), Volumen 2. Derecho penal y crímenes internacionales.
Páginas 141 a 156

V. VENTANA SOCIAL

- *Hijos de las nubes, el conflicto saharauí al amanecer de una nueva ronda de negociaciones*, por Isabel MARAVALL.
Páginas 157 a 164
- *Filantropía Corporativa, vía blanda al consenso*, por Marc GAVALDÀ, Jesús CARRIÓN y Hernán SCANDIZZO.
Páginas 165 a 176

VI. REVIEW-ESSAY

- Los límites políticos de la justicia

RELACIONES INTERNACIONALES

ÍNDICE

internacional, por Virginia RODRÍGUEZ.
ROBERTSON, Geoffrey, *Crímenes contra la Humanidad. La lucha por una justicia global*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 2008.
DEL PONTE, Carla, *La caza. Yo y los criminales*, Ed. Ariel, Barcelona, 2009.
Páginas 177 a 186

VII. RESEÑAS

- Jugando con el enemigo, por Eduardo DOLADO.
CARLIN, John, *El factor humano*, Seix Barral, Barcelona, 2009.
Páginas 187 a 190

 - La condición "postcolonial": identidades dinámicas entre la diferencia y el sincretismo, por Javier MATEO GIRÓN.
MEZZADRA, Sandro (coord., V.V.A.A.), *Estudios Postcoloniales. Ensayos Fundamentales*, Editorial Traficantes de Sueños, colección Mapas. 2008.
Páginas 191 a 197

 - Sobre maldiciones y bendiciones: los impactos de la explotación de los recursos naturales, por Jairo BAQUERO.
CAMPOS, Alicia y CARRILLO, Miquel (eds.) *El precio oculto de la tierra*, Icaria, 2008.
Páginas 199 a 203
-

EDITORIAL

“INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y RELACIONES INTERNACIONALES”

La conflictiva relación entre los recursos naturales y las sociedades humanas es un hecho histórico y una realidad patente en el mundo en que vivimos. Sin embargo, dentro de los recursos naturales, aquéllos que entendemos como energéticos (minerales e hidrocarburos, principalmente) han adquirido una importancia singular desde el inicio de la industrialización. Su abastecimiento, la repartición de la riqueza que generan, sus impactos sobre el sistema económico internacional y, por último, la huella ecológica de su extracción, nos permite afirmar que no sólo son importantes desde un punto de vista geoestratégico sino que actualmente influyen en muchos aspectos de la realidad económica, política y social de los países que los poseen y la de los que los desean.

Hace dos décadas se empezó a acuñar la expresión de “la maldición de los recursos naturales” para referirse a los impactos negativos que las actividades extractivas generaban en los países productores de hidrocarburos y minerales. Dicha expresión, utilizada inicialmente para describir la falta de un crecimiento económico esperado, rápidamente se trasladó hacia otros efectos nocivos a nivel político y social: guerras y corrupción en países africanos y de Oriente Medio o la petromilitarización, impactos ambientales, y vulneración de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina, son algunos de los ejemplos más conocidos.

El nuevo número de la revista nace con el objetivo de acercarse tanto a los debates en torno a esta problemática, como a presentar algunos casos paradigmáticos en la materia. No por casualidad, empezamos con el artículo de Alicia Campos, quien nos plantea una interesante reflexión acerca de cómo las industrias extractivas se han convertido en objeto de análisis desde ámbitos muy diversos (academia y sociedad civil) y desde perspectivas distintas. De este modo, el texto recorre los distintos discursos que se han propuesto valorar el papel de los recursos naturales para las sociedades que los poseen. ¿Una oportunidad de desarrollo? ¿Una lacra insuperable? ¿Un elemento demasiado *global* para asociarlo a un determinado estado o a una determinada población?

En segundo lugar, presentamos un análisis que se introduce de lleno en el discurso de “la maldición de los recursos naturales”. Jesús García-Luengos, en su artículo sobre los impactos de la actividad extractiva en el Delta del Níger, defiende que ésta únicamente se ha traducido en un empobrecimiento económico del país, una amplia devastación ecológica,

una reafirmación del autoritarismo y la opacidad política, así como una violenta militarización por parte tanto del estado como de las fuerzas de seguridad y los grupos rebeldes.

Sin embargo, en los últimos años, los ejemplos de movilizaciones sociales contra estos impactos negativos no sólo se han hecho patentes en gran parte de los países que poseen recursos minerales sino que también han emergido redes de resistencia transnacionales que superan la lógica de lucha en un marco estatal y que, por su fuerza e impacto, acaban modificando los marcos legales existentes. En este aspecto, el artículo de Luis Rodríguez-Piñero desgana las estrategias llevas a cabo por la red de derechos indígenas, defendiendo que las osmosis de dichas estrategias son visibles en las nuevas políticas que tienen tanto los estados como las organizaciones internacionales.

Dentro del contexto energético mundial, no puede pasar desapercibido el papel que está jugando el continente africano. Poseedor del 10% de las reservas de petróleo, el 8% de gas y con importantes yacimientos minerales (litio, uranio, coltán, cobalto, diamantes, etc.) se ha convertido en un importante campo de acción para las principales empresas multinacionales, así como para los gobiernos de los países industrializados que centran parte de su política exterior en asegurar su soberanía energética; más aún desde la desestabilización de regiones que, como Oriente Medio en el caso del petróleo, significan la principal zona de abastecimiento.

En este aspecto, el protagonismo de China como potencia emergente con necesidad de asegurar recursos energéticos para posibilitar toda capacidad productiva es crucial y en los últimos años muchos estados africanos (Angola, Zimbabue, Sudán) se han convertido en socios de primera necesidad. El artículo de Iraxis Bello sobre la política china en África analiza, precisamente, sobre qué premisas se ha construido esta relación (no sólo la energética sino también siguiendo la lógica del mercado), las ventajas comparativas que han hecho posible el protagonismo de China en el continente, así como las consecuencias locales y los ecos internacionales de esta intervención.

A partir de este análisis, una de las cuestiones que queda en el aire es: ¿hasta qué punto la expresión de esta problemática es algo novedoso o no para el mundo internacional? Porque, frente a quienes sostienen que la acción de las industrias extractivas y su impacto global en términos medioambientales y de derechos humanos expresa algo absolutamente novedoso, están quienes lo sitúan dentro de una continuidad histórica. Las narrativas coloniales pueden ser el referente más claro. Pero también puede identificarse de inmediato la capacidad explicativa que, para muchas dimensiones de esta realidad, tiene un concepto tan característico de la escuela realista como la seguridad. Con los fragmentos de este número

planteamos los dos razonamientos que hacen posible esta conexión. El fragmento del libro de Bill McSweeney (*Security, Identity and Interest*, 1999) que aquí reproducimos en español, ahonda en el modo en que se ha construido el concepto de seguridad en el mundo internacional, permitiendo la identificación de una lógica de seguridad en la importancia del gas y el petróleo como activos estratégicos dentro del sistema internacional. Y, precisamente, en esta última dimensión ahonda el capítulo publicado de la obra de Enrique Palazuelos, *Petróleo y gas en la geoestrategia mundial* (2009).

Los documentos que proponemos abordan una dimensión importante de cualquier fenómeno internacional: su marco normativo. La idea es que de la mano de estos tres documentos, lleguemos a conocer con qué instrumentos, objetivos y argumentos se produce un proceso de concreción. El proceso arranca con la identificación de una situación de conflicto entre las acciones de algunos agentes del sistema internacional (estados, industrias extractivas, grupos armados, corporaciones multinacionales), frente a uno de los pilares del propio sistema: los derechos humanos. Los términos y el marco de este conflicto, así como un apunte sobre las vías de solución, es lo que recoge el informe del Representante Especial del Secretario General de la ONU sobre la cuestión de los Derechos Humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales. Una de las principales apuestas para afrontar el reto que plantea es que, reconociendo en la actividad de estas empresas una fuente de violaciones sistemáticas de los derechos humanos, se exija un aumento de transparencia en las actividades realizadas por éstas; iniciativa adoptada por un grupo de países en el seno de la Asamblea General de la ONU, de cuyo trabajo resultó la resolución 62/274 el 26 de septiembre de 2008. El tercer documento es un extracto del informe de la Comisión Internacional de Juristas en el que aborda el estudio de las posibilidades que ofrece hoy el sistema legal para exigir responsabilidades a las empresas en sede judicial.

En la sección *Ventana Social* de este número 11, hemos querido dar voz a Leh Beirut, representante del frente POLISARIO. Beirut, entre otras muchas cuestiones que emergen de su entrevista, pone de relieve la importancia geoestratégica del territorio (fosfatos, uranio, pesca, prospecciones de hidrocarburos) en el desarrollo de la ocupación marroquí.

Asimismo, como parte de esta misma sección, se ejemplifica una de las lecturas desde la sociedad civil del fenómeno que nos ocupa, a través del artículo "Filantropía corporativa", de Jesús Carrión (investigador del Observatorio de la Deuda y la Globalización) y Marc Gavaldà (miembro de la Campaña *Repsol Mata*). Ambos autores ofrecen una lectura crítica sobre la Responsabilidad Social Corporativa (RSC); esto es, las pautas de conducta voluntarias que gran parte de las empresas extractivas utilizan para matizar

el impacto sobre territorios y sociedades.

Y, finalmente, este nuevo número de la revista *Relaciones Internacionales* recoge tres reseñas sobre obras de actualidad que, esperamos, contribuyan a incentivar la lectura de los libros a los que se refieren. Y, sobre todo, ofrezcan a nuestros lectores herramientas de utilidad para seguir reflexionando sobre este particular mundo de las relaciones internacionales.

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
ISSN 1699 - 3950

HIDROCARBUROS *VERSUS* DERECHOS HUMANOS EN EL DELTA DEL NÍGER

JESÚS GARCÍA LUENGOS*

RESUMEN:

El Delta del Níger es un enclave paradigmático de lo que se ha dado en llamar: narrativa de la "maldición de los recursos". En este artículo se exploran las dinámicas políticas y sociales que han marcado la historia reciente del país, donde una multiplicidad de actores desde el nivel local hasta el global, han interactuado en torno a una actividad fundamental, como es la extracción de petróleo. El análisis aborda el impacto económico, político, social y medioambiental de esta industria, del que han resultado la desestabilización del sistema económico, una fuerte militarización como respuesta al conflicto de intereses de los diferentes actores, y un enorme grado de degradación medioambiental. En este contexto, la sociedad civil ha sido totalmente marginada en el reparto de los beneficios de esta actividad económica, y brutalmente reprimida con violaciones sistemáticas de sus derechos. A nivel normativo, lo que nos ilustra esta situación, es el choque entre dos modos de entender la seguridad, donde actualmente prima la seguridad energética sobre el concepto de seguridad humana.

PALABRAS CLAVE:

Delta del Níger, industria petrolífera, seguridad humana, seguridad energética.

TITLE:

Hydrocarbons vs. Human Rights in the Delta of the Niger.

ABSTRACT:

The Delta of the Niger is a paradigmatic enclave of what has been called: the narrative of the "curse of the resources". In this article there are explored the political and social dynamics that have marked the recent history of the country, where an actors' multiplicity from the local level up to the global one, they have interacted around a fundamental activity, as it is the extraction of oil. The analysis approaches the economic, political, social and environmental impact of this industry, of which they have turned out to be the destabilization of the economic system, a strong militarization as response to the conflict of interests of the different actors, and an enormous degree of environmental degradation. In this context, the civil society has been totally isolated in the distribution of the benefits of this economic activity, and brutally repressed with systematic violations of its rights. To normative level, which is illustrated in this situation, is the crash among two manners of understanding the safety, where nowadays it is given priority to the energetic safety on the concept of human safety.

KEYWORDS:

Niger Delta, oil industries, energetic safety, human safety.

* **Jesús GARCÍA LUENGOS** es especialista en Magreb y África subsahariana, en materia de gobernabilidad, derechos humanos y gestión de recursos naturales. Responsable del Área de Asistencia Técnica y Evaluación del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH, Madrid).

Los pueblos tienen la libre disposición de sus riquezas y de sus recursos naturales. Este derecho se ejercerá en interés exclusivo de las poblaciones. En ningún caso, podrá un pueblo ser privado de este derecho.

(Artículo 21.1 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 1981).

Introducción

Pese a las declaraciones que recogen los textos fundamentales en materia de derechos humanos, la realidad es que la mayoría de los países con importantes recursos naturales - fundamentalmente, aquellos con volúmenes muy sustanciales de hidrocarburos y minerales - refleja el acaparamiento de los frutos resultantes por parte de una selecta minoría. Asimismo, se puede observar una exclusión social de gran calado que, junto con otros factores, implica para el resto de la población unas condiciones de vida de una precariedad extrema y sin opción alguna para mejorarlas¹.

Lo que se ha venido denominando “maldición de los recursos naturales” - en su doble vertiente, económica y política - condiciona directamente la vida de unos mil quinientos millones de personas (con unos ingresos por debajo de los 2 dólares diarios), en cerca de sesenta países. Ahora bien, cada contexto tiene sus propias particularidades y trayectoria histórica y, por tanto, exige un análisis específico de los diversos factores políticos, sociales, culturales y económicos en juego.

En este sentido, el caso de la región del Delta del Níger (Nigeria) constituye un paradigma de primer orden sobre cómo la riqueza en petróleo y gas se traduce para sus habitantes - por obra y gracia de las acciones relacionadas con su gestión - en indicadores de desarrollo humano bajo mínimos, sistemáticas violaciones de derechos humanos, graves perjuicios para su salud, devastación medioambiental y altas cotas de inestabilidad y violencia.

Toda la cuestión del Delta del Níger reviste, además, una gran complejidad, como resultado de un escenario que se ha ido deteriorando a lo largo del tiempo. Y en el que intervienen diversos niveles políticos - con el gobierno federal como pieza central en el sistema de poder y en el reparto de los ingresos derivados de los hidrocarburos -, en estrecha colaboración con unas multinacionales extranjeras que, por otro lado, resultan actores imprescindibles, debido a su capacidad financiera y tecnológica, y su experiencia industrial.

¹ Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), señalan en sus respectivos artículos 1.2: “para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso, podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia”.

La lógica que ha prevalecido en dichas relaciones ha sido la del interés económico particular y el recurso a unas fuerzas de seguridad que si por algo han destacado es por su violencia represiva. Tanto gobiernos como empresas despliegan, a su vez, relaciones de diversa índole con las comunidades y sus autoridades tradicionales, y con numerosos grupos de corte más o menos violento.

Por su parte, la población del delta y sus minorías étnicas han venido reivindicando, desde la década de los sesenta, el respeto de sus derechos fundamentales y la justa reparación de los daños causados por la explotación del petróleo y el gas; con unas demandas que se han ido orientando progresivamente hacia un mayor control de los recursos. Ante la falta de respuesta gubernamental, a partir de los años noventa se iniciaron una serie de protestas con una connotación más violenta, a través de diversas vertientes. La más radical de ellas la componen una serie de grupos guerrilleros que, desde 2006, han ido ampliando progresivamente sus acciones violentas.

Con el fin de aportar algunas claves explicativas de la situación descrita, las líneas que siguen se centran en las dinámicas políticas y sociales que se han desarrollado en torno a la explotación del petróleo, tanto por parte de los actores internos como externos, y los impactos resultantes en la vida cotidiana de una población completamente marginada.

1. La política del petróleo en Nigeria

En términos financieros, el petróleo es la arteria aorta de Nigeria, con porcentajes que superan el 90% en ingresos por exportación y el 80% de los ingresos del gobierno federal; quien detenta, en virtud de la Constitución, la titularidad de los hidrocarburos. Condición que le revierte, a partir de un precio de 60 \$ el barril, un 90% de los beneficios netos derivados de su explotación².

La explotación del petróleo ha tenido un marcado carácter rentista, en detrimento del desarrollo de otros sectores tradicionales, esencialmente la agricultura. El correspondiente déficit de diversificación industrial afecta, por tanto, al conjunto de la economía nacional e incluso al del propio sector que ni siquiera dispone de un sistema básico de refinerías.

La importancia de dichos volúmenes y la forma en que se han gestionado los ingresos, han condicionado de raíz las relaciones políticas a nivel central, regional y local – actualmente, con treinta y seis gobiernos regionales, en un país poblado por ciento cuarenta millones de habitantes y doscientos cincuenta grupos étnicos -, actuando el petróleo como catalizador de la competencia política a todos los niveles, y de las correspondientes luchas de poder³.

² En términos globales, Nigeria es el primer productor de petróleo en África y el octavo a nivel mundial (posición que oscila ligeramente a lo largo de los años); con una producción aproximada de 2,2 millones de barriles diarios. Provee, además, el 10% mundial del gas natural licuado. El destino mayoritario de sus hidrocarburos es EEUU y Europa.

³ El Banco Mundial calcula que el 1% de la población acapara el 80% de los ingresos del petróleo.

Un poder que se ha venido repartiendo, tradicionalmente y de forma principal, entre las tres etnias mayoritarias del país (haussa, yoruba e ibo), en un juego de equilibrios y compensaciones caracterizado por la denominada "politización de las identidades étnicas". En este escenario político, las minorías del Delta del Níger han quedado relegadas - desde la creación en 1914 del estado colonial por los británicos - a un plano secundario y marginal en todos los ámbitos; al igual que el resto de grupos minoritarios de Nigeria.

El resultado de dicha gestión es un entramado de redes de patronazgo político, militar y empresarial, presidido por la corrupción - calificada, con frecuencia, como la principal actividad del estado -, en el que el oro negro está - desde su descubrimiento en 1956 - en el origen de múltiples dinámicas vinculadas directamente con la vulneración de los derechos humanos y el conflicto.

Por lo que respecta a las comunidades del Delta del Níger, la cuestión de un reparto más equitativo de los ingresos del petróleo ha sido una de las cuestiones centrales de sus reivindicaciones. En base al denominado "principio de derivación" que establece el porcentaje de ingresos que recibe cada estado federado, dicha región ha visto cómo su cuota oscilaba desde un 50% en 1966 hasta el 13% actual, pasando por un 1,5% a mediados de los noventa. En el año 2005, la conferencia nacional en la que se dirimió por última vez la cuestión se saldó con un nuevo desencuentro. La falta de acuerdo para conceder a dicha región el 25% que reclamaban sus representantes sirvió, en cierta medida, como punto de inflexión para acciones más radicales por parte de los grupos guerrilleros de la región.

2. El Delta del Níger

El Delta del Níger ocupa una superficie de 70.000 km² y está compuesto, desde el año 2000, por nueve estados⁴. Se calcula que en esta región viven actualmente unos treinta millones de personas, repartidas en cerca de dos mil comunidades, y con presencia de más de cuarenta grupos étnicos. Los tres estados centrales, y en los que se concentran los hidrocarburos, son los de Bayelsa, Rivers y Delta.

Es precisamente en el Delta del Níger donde se encuentra la gran mayoría de la producción petrolífera nigeriana. Junto con otras áreas del Golfo de Guinea, este territorio ha cobrado en los últimos años un renovado interés estratégico por parte de numerosas potencias extranjeras, con EEUU a la cabeza, que consideran la región como una zona preferente para su suministro energético⁵.

El petróleo en el delta se extrae básicamente de yacimientos e instalaciones *on-shore* (en tierra firme), y a lo largo y ancho de un territorio conformado por ríos, marismas, pequeñas islas y manglares. La explotación en tierra firme y la orografía del terreno son factores determinantes para ubicar algunas de las claves del conflicto; la repercusión de los hidrocarburos sobre las comunidades y el medioambiente, y el escenario favorable en

⁴ Los nueve estados son: Abia, Akwa Ibom, Bayelsa, Cross River, Delta, Edo, Imo, Ondo y Rivers.

⁵ EEUU actualmente importa más de un 15% de su petróleo del Golfo de Guinea. La previsión es que en 2015 dicho volumen alcance el 25%.

el que se desenvuelven los grupos guerrilleros.

Uno de estos primeros grupos, la Fuerza de Voluntarios del Delta del Níger, compuesto por efectivos de la etnia Ijaw, inició ya sus reivindicaciones en 1966 - bajo el lema el "ijaw oil"⁶. Un año después, la región se vio asolada por la guerra civil en Biafra (1967-1970) - con cerca de un millón de víctimas - entre grupos independentistas locales, espoleados por actores externos, y las fuerzas de seguridad nacionales; y en la que el petróleo fue un elemento vinculado al conflicto.

Durante las décadas posteriores el petróleo ha revertido miles de millones de dólares, sin que los gobiernos locales hayan invertido una mínima parte de sus ingresos en proveer a la población con servicios sanitarios y educativos. El mismo incumplimiento, en cuanto a infraestructuras básicas, cabe imputar al gobierno central. Una población, de la cual el 70% de vive con menos de un dólar diario, ha visto durante todo este tiempo cómo las únicas infraestructuras desarrolladas y que recibían la protección de las fuerzas de seguridad han sido las instalaciones petrolíferas.

El alto nivel de marginación socioeconómica, reflejado en unas tasas de pobreza, desarrollo y desempleo (especialmente de jóvenes), por encima incluso de la media nacional, y las consiguientes reivindicaciones desatendidas, son elementos explicativos de un malestar social, canalizado a través de acciones tanto pacíficas como violentas.

Estas acciones adquirieron mayor fuerza, como se ha señalado, a partir de la década de los noventa, y se sustentaron en una lucha por el derecho a la tierra y a los recursos del subsuelo. Fueron los años en que el movimiento ogoni inició una serie de protestas pacíficas que desembocaron en la ejecución en la horca del escritor y activista Ken Saro Wiwa - fundador del "Movimiento por la Supervivencia del Pueblo Ogoni" (MOSOP, en sus siglas en inglés) - y ocho de sus compañeros, por parte de la dictadura militar de Sani Abacha, con la complicidad de la compañía Shell. El impacto del caso dio la primera llamada de atención a nivel internacional sobre las violaciones de derechos humanos en la región.

En 1999, y con la vuelta de la democracia, se incrementaron las demandas de autonomía local y se activaron nuevas campañas por parte de diversas minorías étnicas para un mayor control del petróleo en beneficio de las comunidades. La respuesta del poder central fue, por un lado la creación de la Comisión para el Desarrollo del Delta del Níger - sin ningún resultado significativo hasta la fecha - y, por otro, una creciente militarización de la región.

A finales de 2005 se creó el Movimiento de Emancipación del Delta de Níger (MEND, en sus siglas en inglés), grupo que acoge a diversas milicias y que, articulado en torno a células más o menos independientes, viene realizando desde 2006 numerosas acciones de sabotaje y cientos de secuestros de expatriados, con alguna que otra víctima mortal. Además, fruto de los ciclos continuados de violencia y de la capacidad adquisitiva que da el

⁶ Los Ijaws son unos catorce millones y se les considera el cuarto grupo de Nigeria en importancia numérica. El Estado de Rivers es el punto neurálgico de la industria petrolífera.

petróleo, la región se ha visto inundada por decenas de miles de armas sofisticadas.

3. Las estrategias de los actores en torno al petróleo

A diferencia de otros contenciosos en los que las partes en litigio y sus posiciones están aceptablemente delimitadas, lo que caracteriza al conflicto del Delta del Níger es la existencia de numerosos actores inmersos en una red de pactos en torno al petróleo y sus beneficios, y sin interés alguno por modificar sus posiciones; lo que excluye, evidentemente, a la población local y a numerosos actores de la sociedad civil.

Por este motivo, tanto para abordar la cuestión de los derechos humanos como para la activación de cualquier vía de progreso, resulta esencial un adecuado conocimiento de dichas alianzas. Las dinámicas que éstas generan le dan al conflicto un carácter inextricable. En el centro de éstas se hallan los ingresos del petróleo que impulsan las acciones políticas empresariales y también de los grupos violentos. En dicho contexto, los parámetros explicativos de agravio y avaricia adquieren nuevas dimensiones y evolucionan según los intereses de cada parte.

Un primer ejemplo de lo anterior se encuentra a nivel de los gobiernos locales, quienes han venido recabando el apoyo – especialmente, a partir de 2003, y con motivo de las citas electorales - de grupos de jóvenes, más o menos radicales, y de milicianos, entregando a cambio fondos y armas.

A modo de ejemplo, la violencia previa y posterior a las elecciones en el estado de Rivers, en 2007, con varias víctimas mortales de civiles, fue protagonizada por bandas de jóvenes reclutadas por los políticos locales que, a su vez, manipulan las rivalidades entre ellas. Una vez financiados y armados, estos grupos de jóvenes, denominados *cult groups*, se dedican a diversas actividades criminales como secuestros, robo de petróleo o extorsiones, y asesinatos contra la población. Varios de estos grupos han establecido, a su vez, pactos con grupos guerrilleros.

Por otro lado, las alianzas entre políticos locales y estos grupos, y su consiguiente intensificación de la violencia, tiene como fin presionar al gobierno federal para que les derive mayores ingresos del petróleo a nivel local. Con esta estrategia se consigue, además, desactivar la capacidad de acción e influencia de aquellos representantes asociativos o comunitarios que pretenden impulsar iniciativas legítimas de paz y justicia social.

Igualmente, a nivel central cabe reseñar numerosas estrategias en relación con diversos actores del delta. Así, en paralelo a las múltiples negociaciones que han tenido lugar entre el gobierno federal y los diversos representantes de las comunidades locales, el primero se ha dedicado a cooptar a aquellos líderes prominentes, especialmente de los grupos guerrilleros, mediante el ofrecimiento de cargos, prebendas y fondos; e incluso de contratos relativos al sector de hidrocarburos - de protección de instalaciones o de

saneamiento de derrames - en favor de empresas participadas por dichos líderes.

Por parte de las multinacionales, éstas han recurrido también a los grupos de milicianos para proteger su actividad industrial, en un intento por desactivar acciones violentas o rebajar los niveles de tensión. También han acudido a las fuerzas de seguridad (ejército, policía y fuerzas de la marina), las cuales en contraprestación reciben pagas mensuales y otros servicios (transporte, alojamiento y servicios médicos). El presupuesto anual de dichas compañías, cifrado en cientos de millones de dólares, supera en varios dígitos el que invierten en proyectos de desarrollo social comunitario.

En ocasiones puntuales, empresas como Shell y Exxon, dos de los mayores inversores en el delta, han llegado a reconocer que sus relaciones con políticos y fuerzas de seguridad han contribuido a exacerbar la violencia. La primera de ellas llegó a reconocer la importación de armas para la policía en 1996. La valoración que se viene realizando de éstas y otras multinacionales es que siguen sin adoptar las medidas para, dentro de su esfera de influencia, ejercer una adecuada protección de los derechos humanos de las poblaciones locales; y ello pese a que desde hace años, muchas de ellas han suscrito protocolos de cumplimiento voluntario sobre seguridad y derechos humanos.

En cuanto a la actuación de los grupos guerrilleros, éstos - al igual que muchas de las citadas bandas de jóvenes - emplean de forma sistemática la violencia, convencidos de que es la única manera de reclamar la atención de políticos y empresas, y, en cierta medida, de obtener una recompensa, mediante la atribución de cargos, contratos o acuerdos de protección. Sus actividades se caracterizan por una mezcla de criminalidad sin paliativos, violencia espoleada por el estado y militancia antigubernamental. El MEND y otros grupos en su órbita, son también plenamente conscientes de que cuanto mayor repercusión internacional y mayor potencial de inestabilidad tengan sus acciones, mayor atención del gobierno central van a recabar.

La anterior es una de las principales claves de la intensa actividad de dichos grupos que han provocado, mediante secuestros del personal expatriado, sabotajes y otras acciones criminales, considerables subidas del precio del petróleo en los mercados mundiales y, según los cálculos de diversas fuentes, un descenso de la producción nacional de hasta un 20% desde 2006.

Otra de las acciones recurrentes en el delta y que implica diversas alianzas es el robo de petróleo. Durante el año 2008 el autoabastecimiento ilegal de petróleo supuso unos doscientos mil barriles al día (casi un 10% de la producción total). A pequeña escala, esta práctica la llevan a cabo tanto grupos de jóvenes y de guerrilleros como las poblaciones locales; sobre todo en este último caso, como una acción para obtener ingresos y de mera supervivencia. A gran escala, sin embargo, están implicados tanto grupos milicianos como políticos y altos funcionarios de las fuerzas armadas. Igualmente, se ha podido constatar que en torno a estas prácticas existe una actitud de tolerancia por parte de gobiernos locales y, en menor medida, de multinacionales, como vía de escape para desactivar tensiones y suministrar a sus beneficiarios un medio de obtención de ingresos.

Por otro lado, es interesante señalar cómo la atención mediática internacional se ha concentrado únicamente en las acciones de los grupos guerrilleros y en las conflagraciones producidas a raíz del referido robo de petróleo, en las que ya han perecido varios miles de personas. Para la cobertura de esta última cuestión, los medios se han limitado a constatar que las víctimas perecían a resultas de dichos robos, sin un mínimo análisis de fondo que transmitiera una realidad mucho más compleja, en la que muchos de los fallecidos recurren a dicha actividad al ser su único medio de obtención de ingresos.

Todas las dinámicas reseñadas, forjadas sobre el miedo, la desconfianza y el lucro, han contribuido a que el conflicto no sólo perdure sino que se radicalice. Algunas de ellas, como el robo de petróleo, se traducen con frecuencia en flujos masivos de armamentos. Sólo tomando como referencia el cálculo actual de sustracción de petróleo, equivalente a entre setenta y trescientos mil barriles/día, con el importe resultante - mil quinientos millones de dólares, tomando como referencia un precio del barril de 60\$ diarios - se pueden adquirir armas y municiones para mil quinientos jóvenes durante dos meses.

Ante la situación descrita, las diversas comunidades - algunas de ellas enfrentadas entre sí por litigios relacionados con el petróleo - y activistas de la sociedad civil desarrollan por su lado numerosas acciones reivindicativas, marcadas por un rechazo generalizado a la violencia⁷. Una de las reclamaciones crecientes desde la sociedad civil es la imposición de una moratoria respecto a nuevas exploraciones.

Entre los movimientos y asociaciones pacíficos, cabe destacar los compuestos por mujeres, muchas veces articulados en torno a identidades étnicas. Algunos de ellos, como el Niger Delta Women for Justice, el Arogbo Ijo Women's Development Association o el Obbakiri Women's Peace Forum, han alcanzado relevancia internacional a través de sus campañas y acciones⁸.

4. Militarización y devastación ecológica

Ni el gobierno de Olasanjo (1999-2007) ni el del actual presidente Yar'Ardua, han conseguido gestionar adecuadamente los contenciosos abiertos en el Delta del Níger y activar dinámicas resolutivas que puedan conducir a una mayor estabilidad y justicia social. La militarización, como única respuesta a las protestas derivadas de la vulneración ya señalada de los derechos económicos y sociales de la población, ha sido la constante.

La intervención de las fuerzas de seguridad se ha llevado a cabo, además, de forma indiscriminada; tanto como respuesta a las reivindicaciones pacíficas de la población local, como en represalia por acciones violentas por parte de facciones milicianas o grupos de

⁷ Según encuestas realizadas en el Delta del Níger en el año 2008, sólo un 20% de su población considera a los grupos guerrilleros como liberadores. Para una relación de las acciones represivas, véase NNIMMO, Bassey (2006), *Trade and Human Rights in the Niger Delta*, nº 257.

⁸ Para una descripción de las acciones llevadas a cabo por mujeres, véase SOKARI, E. (2009), *Women's responses to state violence in the Niger Delta. Violence as an instrument of governance*. Pambazuka.

jóvenes violentos. Para un mayor control de los yacimientos y oleoductos, durante el gobierno de Obasanjo se creó una fuerza militar especial para el delta, la *Nigerian Military Task Force*, con instrucciones muy precisas para erradicar cualquier protesta indígena abriendo fuego.

Como resultado de dicha estrategia, son numerosas las exacciones cometidas contra la población, con numerosos casos de asesinatos, torturas, crímenes extrajudiciales y violaciones contra mujeres. Una de las acciones más frecuentes es la quema los hogares y tiendas, el saqueo y el robo de dinero. Algunas de las acciones han dado lugar a auténticas masacres, como la cometida en 1999 en Odi, que se saldó con cerca de dos mil quinientas víctimas mortales⁹.

Además, existe una restricción permanente de la libertad de opinión. Muchos de los periodistas y defensores de derechos humanos que han intentado profundizar en la cuestión han recibido amenazas o han sido arrestados.

Por parte del gobierno Yar' Ardua - y pese a las reiteradas declaraciones sobre su compromiso para terminar con la violencia y el consiguiente lanzamiento de la operación *Restore Hope* - la fuerza militar especial creada al efecto en 2007 sigue siendo una medida insuficiente, pese a haber reducido su nivel represivo inicial y estabilizado puntualmente alguna zona del delta. El recurso continuado a la fuerza - combinado, en 2009, con una propuesta de amnistía para los guerrilleros - recibe como respuesta una intensificación de las acciones criminales de estos grupos, cuya tendencia es a unirse para ser más efectivos.

Por otro lado, la devastación ecológica a la que ha sido sometido el delta - bien por la propia acción industrial petrolífera (con continuas fugas y derrames), bien por una de las actividades más perniciosas para la salud y el calentamiento global, como es la quema de gas - supone también una vulneración gravísima de los derechos humanos. Y la convierten en una de las zonas más contaminadas del planeta¹⁰.

La quema de gas se ha realizado durante décadas, afectando al 70% del gas que se ha venido produciendo en el delta - aunque a día de hoy representa aproximadamente el 40%. Ni el gobierno ni las multinacionales han querido realizar las inversiones precisas para reconducir industrialmente el gas y evitar su quema, que supone el 13% del gas que se quema en el mundo y que provoca más emisiones de gas efecto invernadero que la suma del resto de fuentes de emisión contaminantes de la región subsahariana.

La existencia de la quema de gas es debido a que la forma más económica de

⁹ Para una relación de las acciones represivas llevadas a cabo por el gobierno Obasanjo, véase: NNIMMO, Basse (2006), *Trade and Human ...*, op. cit.

¹⁰ La única compañía que publica información sobre los derrames petrolíferos es Shell. La compañía estatal nigeriana calcula que se producen cerca de trescientos por día.

desagregar el gas del petróleo es la liberación del gas a la atmósfera y su quema. La liberación de gas produce metano y su quema dióxido de carbono, ambos gases causantes de un 80% del calentamiento global. La quema de gas produce, además, una serie de sustancias como los dióxidos de sulfuro - que junto a los óxidos de nitrógeno, provocan lluvia ácida -, sustancias carcinogénicas y hasta doscientos cincuenta agentes tóxicos, que producen daños importantes para la salud - enfermedades respiratorias, leucemia y muertes prematuras. La lluvia ácida causa daños en alimentos, vegetación, aguas y ganado. Como ejemplo, en el estado de Bayelsa unas trescientas treinta mil personas viven en un radio de acción de cinco mil metros de distancia de algunas de las diecisiete estaciones de producción petrolífera, donde se queman anualmente cantidades ingentes de gas.

Como en tantas otras cuestiones, las multinacionales y el gobierno federal se han dedicado a increparse mutuamente por el incumplimiento de sus obligaciones, sin que a fecha de hoy se haya paralizado dicha actividad, como determinó en 2007 el Tribunal Supremo; así como resoluciones judiciales previas de otras instancias nacionales, en las que se establece que dicha actividad supone una vulneración de los derechos humanos fundamentales de las comunidades locales¹¹.

Sólo en los últimos tiempos la cuestión medioambiental está siendo abordada con mayor atención, con reducciones de la quema de gas y el saneamiento de algunas de las zonas afectadas con la colaboración de algunos organismos internacionales. El proyectado Gaseoducto de África del Oeste, presentado como una solución para eliminar la quema de gas, está resultando en este aspecto muy polémico, ya que, a juicio de las comunidades, el gas que está previsto emplear provendrá directamente de nuevos yacimientos, y no de la desagregación señalada.

Muchos de los casos de violación de derechos humanos se han planteado ante los tribunales locales o nacionales, pero las acciones judiciales se han visto lastradas por un marco normativo muy restrictivo y un pésimo funcionamiento de la administración de justicia.

Por otra parte, recientemente se ha abierto una nueva brecha reivindicativa, a través de la justicia internacional que es muy probable que vaya ganando peso con el tiempo. La primera de estas acciones dio lugar al llamado caso *Bowoto*, en relación a una demanda presentada en los tribunales de EEUU por un grupo del delta contra la multinacional Chevron, por supuesta connivencia de ésta con las fuerzas de seguridad nigerianas en la represión brutal de una manifestación pacífica. Pese a no haberse obtenido en este caso una resolución condenatoria, queda abierta una nueva vía jurisdiccional, al declararse los tribunales de dicho país competentes sobre la cuestión.

¹¹ Desde hace años, tanto Environmental Rights Action (Friends of the Earth Nigeria) como el Climate Justice Programme vienen apoyando a las comunidades locales en sus acciones judiciales.

El segundo caso – también en EEUU y sustentada igualmente en la Ley sobre Delitos Cometidos contra Extranjeros (la *Alien Torture Act*) – implica el procesamiento, en 2009, de la compañía Shell y uno de sus altos ejecutivos por complicidad en el citado asesinato de Ken Saro Wiwa y sus ocho compañeros. Shell es acusada de apoyar una campaña de terror llevada a cabo por las fuerzas de seguridad en territorio ogoni, durante 1994 y 1995, y de sobornar a testigos de cargo en la vista judicial ante un tribunal militar.

5. La primacía de la seguridad energética

Como se ha expuesto, el control de los recursos derivados de los hidrocarburos ha estado en el centro de todas las estrategias activadas por parte de los actores relacionados, a través de una corrupción generalizada, y primando el componente de violencia. Únicamente en el seno de las comunidades y de la sociedad civil se han desplegado estrategias de reivindicación legítima.

La situación descrita denota, a su vez, una creciente inestabilidad de la región que, entre otros factores, repercute directamente sobre la provisión regular de los flujos energéticos.

Pese a ello, y pese al tiempo transcurrido, en la actuación de las potencias extranjeras cuyas multinacionales llevan a cabo inversiones y actividades extractivas en la región, han prevalecido en todo momento los intereses económicos a corto plazo y los enfoques de seguridad - tanto energética como de contención de aquellos factores de inestabilidad percibidos como amenazas más directas.

Desde la Unión Europea (UE), su discurso sobre la seguridad energética sostenible, basado en la necesidad de vincular el buen gobierno con la protección de los derechos humanos, sigue sin tener una aplicación en la práctica. Es evidente que la prioridad en su relación con Nigeria ha sido el suministro de gas y petróleo, y no la democracia o los derechos humanos. Los enfoques tecnócratas que en esta cuestión se han venido proyectando desde Bruselas, sin un adecuado análisis del contexto y de sus vertientes políticas y de seguridad humana, no han aportado nada positivo. Por otro lado, la defensa de forma unilateral, de países como Francia, Reino Unido, Holanda o Italia de sus propias multinacionales, tampoco ha contribuido a que exista en este ámbito una adecuada coordinación en el seno de la UE.

No deja de ser sintomático que hasta 2004 no se percibiese un cierto viraje de enfoque en Bruselas, advirtiéndose entonces, por primera vez, que cualquier vía resolutive relativa al conflicto del Delta del Níger debe aunar de forma indisoluble las condiciones de vida y necesidades de la población con la actividad de las multinacionales y de los responsables políticos nacionales¹². Éste es el enfoque que debería prevalecer de cara a futuros proyectos, como el del Gaseoducto Transahariano que, de liderarlo la UE, supondría

¹² Como dato también paradójico, pese a que la UE apoyó con fondos y asistencia técnica la organización de las elecciones generales en 2007 (que se saldaron con un gran fiasco), sus observadores electorales no estuvieron presentes en el Delta del Níger por considerar que la situación allí no ofrecía suficientes garantías para su seguridad. Posteriormente, el Parlamento Europeo criticó duramente a los países miembros porque tras dichos comicios volvieron a la práctica del "*business as usual*".

una gran inversión económica cuyo destinatario es un gobierno con pésimas credenciales en materia de derechos humanos.

En el marco de esta falta de coherencia política, y en lo que concierne a España, cabe recordar que esta última viene importando durante los últimos años gas y petróleo del Delta del Níger en porcentajes que oscilan entre el 20 y el 25% del conjunto mundial de sus importaciones.

Cabe también reseñar que la *Estrategia de Seguridad del Golfo de Guinea* - en la que participan Nigeria, EEUU y varios países de la UE -, no se está traduciendo en ningún progreso sobre la cuestión. Su estrategia, concentrada en la lucha contra los saqueos de petróleo, el tráfico de armas o el blanqueo de fondos, con toda la importancia que tienen estas cuestiones, sólo enfrenta de forma parcial y limitada un conflicto que requiere de acciones multidimensionales.

Conclusiones

La respuesta militar y su carácter brutalmente represivo lo único que parece estar consiguiendo es que los grupos guerrilleros del Delta del Níger unan cada vez más sus esfuerzos para luchar contra un enemigo común; mientras la población no ha mejorado un ápice sus condiciones de vida y sus derechos humanos siguen siendo vulnerados.

De todo lo anterior, se deduce también que para que el conflicto del delta tenga algún viso de encaminarse hacia sendas de progreso debe darse un cambio fundamental de modelo, tanto por parte de los actores nacionales como de los externos. Para ello, es preciso adoptar políticas y programas coherentes con el contexto descrito; los cuales, por una lado, se deben centrar en las condiciones y necesidades de la población y sus representantes legítimos - incorporándoles a todos los procesos resolutivos - y, por otro, deben crear suficientes incentivos para desactivar las alianzas descritas y sus dinámicas - que, además, se retroalimentan continuamente. Los ingentes ingresos de los hidrocarburos dan sobradamente para ello y para que éstos, en lugar de oponerse, contribuyan al fomento de los derechos humanos¹³.

Únicamente a partir de la convergencia de las agendas de seguridad, desarrollo y derechos humanos, y de un enfoque basado en la seguridad humana - y centrado, por tanto, en los intereses y necesidades de los habitantes del delta -, cabe pensar en un cambio de la situación. Para ello, y como punto de partida, además de la protección de las personas contra la violencia directa y contra sus bienes, es exigible una garantía mínima de seguridad alimentaria, así como aquellas acciones que contribuyan a una sociedad inclusiva, sostenible económica y medioambientalmente, y estable políticamente.

En este contexto, el primer paso debe ser la consideración de las reivindicaciones legítimas procedentes del Delta del Níger para un mejor reparto de los fondos del petróleo y la aplicación de políticas que reduzcan la exclusión social. Junto a ello, deben

¹³ La acepción latina original del término *versus* es "hacia", en lugar de "contra" (o "en oposición"); significado este último adoptado inicialmente por la jurisprudencia inglesa.

afrontarse todas aquellas reparaciones e indemnizaciones legítimas por la violación de sus derechos humanos, incluidos los daños a la salud y la contaminación del medioambiente.

Parece claro también que todas las partes implicadas, cada una en su papel, deben modificar su enfoque sobre el delta, considerando, además, que a medio y largo plazo los impactos y las implicaciones de la situación actual y de su previsible evolución, no sólo seguirán afectando directamente a la población sino también a los intereses de gobiernos y multinacionales. La mejor manera de buscar la seguridad energética es, precisamente, reduciendo los altos niveles de inestabilidad.

Por último, cabe consignar que los retos actuales se dirimen tanto a nivel local como global. Por ello, las medidas y posibles soluciones están tanto en el norte como en el sur. A modo de ejemplo, programas como la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas, en la que Nigeria intenta convertirse en una referencia internacional, tienen un gran valor; si bien su eficacia puede verse seriamente mermada si no se acometen, en paralelo, muchas otras acciones multidimensionales y de incidencia política.

Bibliografía

- Amnistía Internacional (2005), *Nigeria: Diez años después. La injusticia y la violencia persiguen al delta del petróleo*, noviembre.
<http://www.amnesty.org/es/library/asset/AFR44/022/2005/es/6d059867-d49d-11dd-8a23-d58a49c0d652/afr440222005es.html> [Consultado el 24/06/09]
- KHAKKEE, Anna (2007), *La UE y la promoción de la democracia en Nigeria: entre la política realista y el idealismo*, FRIDE, Documento de Trabajo nº 47, diciembre.
<http://www.fride.org/publicacion/336/la-ue-y-la-promocion-de-la-democracia-en-nigeria-entre-la-realpolitik-y-el-idealismo> [Consultado el 24/06/09]
- OBI, Cyril (2007), *Resource control in Nigeria´s Níger Delta*, Global Knowledge, nº 2.
<http://siu.no/magazine/Conferences-and-publications/Global-Knowledge/Issues/No-2-2007/Resource-Control-in-Nigeria-s-Niger-Delta> [Consultado el 24/06/09]
- ENDICOT, Neil (2008), *Quaker Council for European Affairs, EU Security of Suplí Project, The Nabucco and Trans-Sahara Gas Pipelines*.
www.quaker.org/qcea/energysecurity/projectbriefing.pdf [Consultado el 24/06/09]
- Environmental Rights Action/Friends of the Earth Nigeria (2005), *Gas flaring in Nigeria: a human rights, environmental and economic monstrosity*, julio.
www.foe.co.uk/resource/reports/gas_flaring_nigeria.pdf [Consultado el 24/06/09]
- Human Rights Watch (1999), *The Price of Oil: Corporate Responsibility and Human Rights Violations in Nigeria's Oil Producing Communities*, enero.
<http://www.hrw.org/en/reports/1999/02/23/price-oil> [Consultado el 24/06/09]
- OKONTA, Ike (2007), *The Niger Delta Crisis and its implications for Nigeria´s 2007 elections*, Institute for Security Studies, abril.
http://www.iss.co.za/index.php?link_id=3&slink_id=122&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3 [Consultado el 24/06/09]
- International Crisis Group (2006), *Fuelling the Niger Delta crisis*, Africa Report nº 118, septiembre.
<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4272> [Consultado 24/06/09]

International Crisis Group (2006), *The swamps of insurgency: Nigeria 's Delta Unrest*, Africa Report nº 115, agosto.

<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4272> [Consultado 24/06/09]

International Crisis Group (2008), *Nigeria: Ogoni Land after Shell*, Africa Briefing nº 54, septiembre.

<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4272> [Consultado 24/06/09]

NÚÑEZ, Jesús A. y HAGERAATS, Balder (2007), "Seguridad humana: recuperando un concepto necesario", Cuadernos del IECAH, nº 7.

<http://www.iecah.org/cuadern.php> [Consultado 24/06/09]

LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS COMO CAMPO SOCIAL PARA EL ANÁLISIS: TRES PERSPECTIVAS Y UN ENSAYO DE DEBATE

ALICIA CAMPOS*

RESUMEN:

Este artículo pretende participar en los debates generados en torno a las industrias de extracción de minerales e hidrocarburos, que se han convertido en los últimos tiempos en objeto de interés para un creciente número de académicos en el ámbito de las ciencias sociales, así como para organizaciones de defensa del medio ambiente y de derechos humanos, y para las instituciones internacionales del desarrollo. El argumento principal del trabajo es que muchos de los análisis que se realizan sobre las implicaciones políticas y sociales de las actividades extractivas pueden agruparse en tres perspectivas, cada una de las cuales hace énfasis en dimensiones diferentes del fenómeno: las instituciones del estado, las dinámicas rentistas, o la estructura económica internacional. Se analizarán las potencialidades y especialmente las limitaciones de todas ellas, y se insistirá en la necesidad de un acercamiento que atienda a las particularidades y trayectorias históricas concretas de los lugares de producción, así como a las dimensiones transnacionales que siempre implican estos procesos.

PALABRAS CLAVE:

Industrias extractivas, transnacionalismo, maldición de los recursos, dependencia, gobernabilidad.

TITLE:

Extractives industries as a social analysis field: three perspectives and a debate essay.

ABSTRACT:

This essay tries to participate in the debate about the extractive hydrocarbon and minerals industries, which in the last years has become an interesting topic for an increasing number of academicians in the social science field as well as for environment and human rights organizations and for the international organizations focused on development. The main point of this paper is that many of the analysis about the political and social implications of the extractive activities can be gathered in three perspectives, and each one of them insists in different dimensions of the phenomenon: the state institutions, the rentier dynamics or the international economic structure. We will analyse the potentials and specially the limitations of all of them and we will insist on the need of an approach that keeps an eye on the special features and concrete historic paths of the production places and also on the transnational dimensions always implied in the processes.

KEYWORDS:

Extractives industries, transnationalism, resources curse, dependence, governance.

* **Alicia CAMPOS SERRANO** es investigadora Ramón y Cajal del Dpto. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, y miembro del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid.

1. Las “industrias extractivas” como campo social para el análisis: el contexto

En los últimos años ha ido surgiendo un nuevo ámbito, tanto de reflexión intelectual como de activismo social, en torno a las actividades de extracción de recursos naturales y sus efectos sociales y políticos¹. Dichas actividades humanas no son, evidentemente, nuevas. Pero sí la atención que les prestan otros estudiosos diferentes a los geólogos, y su tratamiento como un objeto de análisis social en sí mismo, y no como factor de otros fenómenos.

Por su parte, ciertas organizaciones y movimientos sociales en muchas partes del mundo, han convertido a las industrias extractivas en objeto de escrutinio y de causa de denuncias y demandas diversas, desde perspectivas como el respeto al medio ambiente, la defensa de los derechos humanos, el reconocimiento de los pueblos indígenas, y más recientemente, la transparencia en la gestión de los recursos.

El contexto histórico en el que esto se produce está conformado por procesos diferentes. Por una parte, las políticas económicas neoliberales de los ochenta, alentadas desde las Instituciones Financieras Internacionales, y asumidas por la mayoría de los gobiernos, supusieron para muchos de los países productores de minerales e hidrocarburos la concentración en este sector, donde tenían supuestas “ventajas comparativas” y el abandono de las anteriores políticas de industrialización, cuando las hubo. Las privatizaciones que acompañaron a estas políticas de “ajuste estructural” supusieron también en muchos lugares el desembarco de numerosas empresas privadas, habitualmente foráneas, que se hicieron con gran parte del mercado que anteriormente había controlado una empresa pública. En el ámbito del petróleo y en los países productores más consolidados, se ha dado al mismo tiempo que el anterior, un proceso inverso de reforzamiento de las empresas estatales, convertidas en serios competidores de las tradicionales empresas privadas, incluso más allá de sus fronteras.

Las nuevas o mayores necesidades de ciertos minerales e hidrocarburos para las industrias electrónicas y los procesos de industrialización en el Sureste Asiático han reforzado este proceso de concentración en la producción de minerales, con un aumento espectacular de la demanda. Ello ha conllevado picos de los precios desde el año 2000, así como caídas dramáticas debido a la contracción de la demanda en la crisis actual.

En otro orden de cosas, el fin de la Guerra Fría y de las últimas luchas anticoloniales de liberación nacional, tuvieron como efecto indirecto la visibilidad del papel de las actividades mineras y de hidrocarburos en el ámbito concreto de los conflictos armados. La continuidad en los años noventa de guerras como las de Angola o Colombia, o el surgimiento de otras nuevas en África Occidental y Central, y en el Golfo Pérsico, obligaron a revisar las explicaciones fundamentalmente políticas o geoestratégicas de las mismas, y a analizar el papel que en su mantenimiento o explosión cumplía la extracción y venta del petróleo, los diamantes o la tantalita, entre otros.

¹ El objeto de este artículo es la literatura generada en torno a la extracción tanto de “minerales” como de “hidrocarburos”, pero en alguna ocasión para evitar reiteraciones nos referiremos sólo a la “minería” en un sentido general, englobando ambos tipos de actividades.

La constatación, por estudiosos, activistas y sobre todo vecinos, de los vínculos entre actividades mineras y fenómenos como la degradación de los ecosistemas, la aparición de ciertas enfermedades, de conflictos armados o el reforzamiento del autoritarismo en los países productores, ha convertido a las "industrias extractivas" en motivo de monografías, seminarios, campañas, redes de organizaciones, y líneas de investigación. En ellos participan tanto académicos y centros de estudio, como organizaciones sociales, pero también funcionarios de instituciones internacionales y de gobiernos, y hasta responsables de empresas transnacionales.

La pregunta que aquí nos planteamos es si existe realmente un único campo social tras la denominación de "industrias extractivas", y hasta qué punto es pertinente estudiar como un mismo fenómeno las implicaciones sociales de la extracción del cobre en el Copperbelt, de las plataformas petrolíferas en el mar del Golfo de Guinea o de la minería artesanal de diamantes en Suráfrica. ¿No explican las historias concretas de estos lugares mucho más que el hecho compartido de poseer "industrias extractivas"? ¿Cuál es la virtualidad de un acercamiento más agregado y/o comparativo de procesos tan distantes? Este trabajo se acerca a estas preguntas a partir del análisis de tres perspectivas teóricas que han intentado dar cuenta, de manera agregada, a las relaciones entre extracción de recursos minerales o fósiles y procesos sociales y políticos en los lugares de producción.

2. Perspectivas y debates: ¿maldición, mal gobierno o dependencia?

Sin agotar todos los posibles acercamientos a estas cuestiones, es posible considerar la existencia de tres modelos habituales de analizar las dimensiones sociales y políticas de las industrias extractivas. Los tres provienen de ámbitos y contextos específicos, que son en parte académicos y en parte políticos, en la medida que intentan informar la acción de distintos actores. Y a menudo se influyen mutuamente, con autores y textos que entran en debate, y se ven obligados a integrar o contestar las formas alternativas de ver las mismas cosas.

2.1. Buen gobierno y recursos naturales

La idea básica, e intuitiva, sobre la que desarrollan sus reflexiones muchas de las instituciones económicas internacionales es que "la riqueza minera es esencialmente positiva para los países productores. Y que sólo "fallos" en otros ámbitos –las instituciones políticas o la gestión empresarial– pueden explicar que el crecimiento económico que dicha producción genera no tenga efectos para el desarrollo. Subyace aquí la idea general de que el comercio internacional y las inversiones extranjeras directas son la base del crecimiento económico de los países, que es a su vez base del desarrollo.

Éste es el punto de partida de textos y propuestas recientes sobre las industrias minera y energética de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), que no son meros observadores aquí pues a través de sus líneas de crédito participan en muchos proyectos de inversión en estos sectores. También comparten esta mirada organizaciones de Naciones Unidas dedicadas al desarrollo, como la UNCTAD o la Comisión Económica para África. Uno de los principales impulsores del renovado interés por los recursos naturales de las instituciones internacionales, y en gran medida también de la misma perspectiva

utilizada por ellos, es la Iniciativa por la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI en inglés), que aúna a gobiernos, empresas transnacionales y organizaciones sociales. Participan también en la articulación de esta visión muchos de los analistas e institutos de investigación que trabajan con una proyección de *policy-oriented*, es decir con la intención de aconsejar a gobiernos y a esas mismas instituciones internacionales.

La evidencia de que muchos de las regiones productoras sufren conflictos armados, elevados niveles de corrupción, o pobreza rampante ha obligado a atender estas dimensiones por parte de las instituciones económicas internacionales. En términos utilizados por el Departamento de Petróleo, Gas, Minería y Productos Químicos del Grupo del Banco Mundial: *"The exploitation of mineral resources provides developing countries with considerable opportunities for economic development - but it also involves trade-offs with respect to the environment and the surrounding communities"*². De forma similar, el primero de los doce Principios establecidos por la EITI en 2003 se expresaba así: *"We share a belief that the prudent use of natural resource wealth should be an important engine for sustainable economic growth that contributes to sustainable development and poverty reduction, but if not managed properly, can create negative economic and social impacts."*

La pregunta formulada a partir de esta constatación no es tanto cómo se relaciona la extracción de recursos con la desigualdad y el conflicto, sino "cómo las industrias extractivas pueden contribuir a aliviar la pobreza o a generar desarrollo". Y las respuestas suelen girar en torno a la idea de que para que el crecimiento se iguale a la reducción de la pobreza, es necesaria una "gestión" y una "estrategia" de desarrollo adecuada además de una mejora de las "capacidades institucionales" de los gobiernos de los países productores, o lo que se ha venido a denominar "governabilidad" o buen gobierno. La "transparencia" en el reparto de los ingresos generados por las actividades mineras entre las compañías y los gobiernos, se considera como parte de esa gobernabilidad y como un factor fundamental en el proceso de desarrollo en un contexto de abundancia de recursos minerales.

La clave para comprender las situaciones de conflicto y pobreza no es por tanto una "relación", sino una "carencia. La iniciativa *Extractive Industries Review* del Grupo del Banco Mundial ha generado un considerable número de estudios cuyo principal argumento es que las industrias extractivas pueden contribuir al desarrollo sostenible, pero siempre que se mejoren las políticas de reducción de la pobreza, la calidad de la gobernabilidad en los países productores y la transparencia en la gestión de los ingresos, entre otras áreas³. Según la web el mencionado Departamento de Petróleo, Gas, etcétera: *"Our objective is to facilitate the extractive industries' contribution to poverty alleviation and economic growth through the promotion of good governance and sustainable development"*⁴. Y el Fondo Monetario Internacional insiste en la importancia de las "prácticas de gestión prudentes y transparentes", tratando de rebatir los argumentos que vinculan de una manera estructural

² BANCO MUNDIAL, Departamento de Petróleo, Gas, Minería y Productos Químicos. Disponible en el enlace: <http://go.worldbank.org/5KLVVXXXU0> (consultado el 30/4/2009).

³ INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, *Extractive Industries Review*, Grupo del Banco Mundial. Disponible en el enlace: <http://www.ifc.org/eir> (consultado el 11/6/2009).

⁴ BANCO MUNDIAL, Departamento de Petróleo, Gas, Minería y Productos Químicos. Disponible en el enlace: <http://go.worldbank.org/G6IPVL2I50>, (consultado el 30/4/2009).

las actividades extractivas con ciertas dinámicas sociales y políticas empobrecedoras, y a las que atenderemos en la segunda de nuestras perspectivas⁵. Y la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de Naciones Unidas (UNCTAD) que dedicó su informe de 2007 sobre inversiones mundiales a las compañías transnacionales del sector extractivo, también identificó los “marcos institucionales y regulatorios” como la condición para el desarrollo y el alivio de la pobreza en contextos de extracción de recursos naturales⁶.

El argumento principal de estos textos es coherente con los acercamientos teóricos institucionalistas que se adoptaron desde principios de los años noventa por la mayoría de las agencias internacionales. La inclusión de cláusulas de “buen gobierno” y de “reforzamiento de capacidades” en los proyectos financiados por la cooperación internacional supuso un reconocimiento general de que los mercados por sí solos no podían satisfacer las aspiraciones del desarrollo. Y que los gobiernos y las instituciones constituían actores y espacios claves para entender los procesos económicos.

A pesar del potencial político de una perspectiva basada en la idea de “buen gobierno”, cuestiones tales como la reforma de las instituciones o las políticas fiscales se conciben aquí apolíticamente, de una manera tecnocrática. Se obvian asuntos esencialmente políticos, como la representatividad de los actores en juego o las desigualdades y luchas sociales que están detrás de las situaciones que se analizan. El lenguaje neoinstitucional oculta el carácter llanamente autoritario de los regímenes políticos de muchos países productores, y las posibles relaciones de este autoritarismo con las actividades de extracción de recursos, las empresas que lo realizan o las mismas agencias internacionales que participan en ellas.

Además, no se considera la diversidad de actores e intereses en juego o la posibilidad de que el actual estado de cosas beneficie a ciertos individuos y grupos, y perjudique y excluya a otros, ocultando así las relaciones de poder⁷. Se trata de una visión en la que todos los actores en juego (gobiernos, empresarios, trabajadores, poblaciones locales, instituciones internacionales etc.) pueden ganar, con tan sólo llegar a acuerdos equitativos y realizar, de manera voluntaria, la “gestión” apropiada. La política se convierte así en simple administración.

⁵ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Guide on Resource Revenue Transparency*, 2005: “2. Some have argued that there is an association between resource riches and poor economic performance (“the resource curse”), and a significant body of literature has grown seeking to explain the relationships between resource abundance and economic performance. But the resource curse is not inevitable. While there are many examples of poor management of resource wealth, a range of countries (including Botswana, Canada, Chile, and Norway) appear to have avoided these problems through prudent and transparent management practices. The key question for a large number of countries is how they can ensure that their abundance in resources remains a blessing. (...) 3. Given these potentially substantial costs of non transparent practices, institutional strengthening to improve transparency in vulnerable resource-rich countries should provide an ample pay-off for a relatively modest investment. Many analysts have emphasized the essential role played by fiscal transparency in improving resource revenue management” (ps. 4-5).

⁶ *Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*, WIR 2007. Prefacio firmado por Ban Ki-moon: “But as we know, the extraction of natural resources involves considerable economic, environmental and social challenges. The objective is to ensure that it is done in the most efficient and environmentally friendly manner possible, while at the same time contributing to poverty alleviation and accelerated development. For that we need institutional and regulatory frameworks promoted by accountable Governments and responsible companies. All relevant stakeholders need to join forces in a concerted effort. This year’s World Investment Report offers useful insights to that end.”

⁷ FERGUSON, James, *The anti-politics machine. “Development,” Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, University of Minnesota Press, Minneapolis y Londres, 1996.

Por otra parte, esta perspectiva esquiva algunos elementos que también son institucionales, pero que no se refieren a la "gestión" sino a los "derechos": cómo se determina quién tiene acceso a las riquezas del subsuelo, quién puede negociar sobre las mismas, o quién tiene derecho a los beneficios producidos, constituyen factores fundamentales para explicar los impactos de las industrias extractivas. Pero quedan ocultas en unos análisis que no cuestionan ni visibilizan los principios internacionales que otorgan a los gobernantes el derecho a disponer de los recursos mineros, con independencia de su carácter representativo con respecto a la población.

Estas carencias son explicables en gran medida en el origen de estos textos, que no es otro que organizaciones interestatales, conformadas, de una manera u otra, por los mismos estados a los que se dirigen sus "recomendaciones". O de instituciones financieras vinculadas directamente a las industrias extractivas a través de numerosas vías de crédito. Los autores de este tipo de informes escriben abiertamente para los gobernantes o para las empresas y no para otro tipo de actores o grupos sociales.

Las conexiones entre la extracción de recursos naturales y las situaciones sociales y políticas son mejor atendidas por las siguientes perspectivas.

2.2. La maldición de los recursos y el modelo del estado rentista

La coincidencia en muchos lugares de actividades de extracción masiva de minerales o hidrocarburos y situaciones de pobreza y de autoritarismo, y las relaciones entre unas y otras, es precisamente el punto de partida de muchos estudios académicos recientes. Más allá de la diversidad de análisis y propuestas que plantean los autores que aquí agrupamos, conceptos tales como "estado rentista", "maldición de los recursos", "paradoja de la abundancia", o "economía política de la guerra" articulan una determinada mirada compartida. Por otra parte, aunque algunos de estos textos incluyan propuestas dirigidas hacia diferentes instituciones o grupos sociales, tienen un componente más analítico y menos prescriptivo que los agrupados en la perspectiva anterior.

Los primeros análisis en el sentido que aquí reseñamos se van a desarrollar en relación a la industria petrolífera y en el área geográfica de Oriente Próximo⁸. La abundancia de recursos naturales y su extracción y venta en los mercados internacionales parecía propiciar un tipo de funcionamiento del estado de carácter "rentista", no basado en los impuestos sobre las actividades productivas de sus ciudadanos, sino en el acaparamiento de una parte de la riqueza acumulada bajo el suelo. Esta estructura económica va a propiciar el desarrollo de unas dinámicas económicas, políticas y sociales específicas, donde el enriquecimiento personal y el mantenimiento en el poder de las élites en el gobierno prevalecerán sobre otros objetivos políticos, como el bienestar de la población en su conjunto.

⁸ MAHDAVY, Hussein, "The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The case of Iran", en COOK, M.A. (ed.), *Studies in the Economic History of Middle East*, Oxford U. P., 1970; BEBLAWI, Hazem y LUCIANI, Giacomo (eds.), *The Rentier State*, Croom Helm, New York, 1987; YATES, D.A., *The Rentier State in Africa: Oil Rent Dependency and Neocolonialism in the Republic of Gabon*, Africa World Press, Trenton, NJ, 1996.

La idea de "estado rentista" se ha utilizado, más allá de su origen en el caso del petróleo de Irán, para explicar otras situaciones, así como los efectos de otros recursos, incluida la proveniente de la cooperación internacional al desarrollo. Más recientemente, conceptos como el de la "maldición de los recursos" o la "paradoja de la abundancia" han vuelto a insistir en los efectos específicos de la dependencia en los recursos minerales e hidrocarburos⁹. La literatura sobre la maldición de los recursos viene a constatar cómo la dependencia de los estados de la venta de las riquezas del subsuelo en los mercados internacionales tiende a no generar procesos de desarrollo amplios. Esta relación inversa entre abundancia de recursos e indicadores sociales, se produce a través de numerosos mecanismos económicos y políticos que estos estudiosos vienen a compilar.

Si en su origen fueron los economistas los que empezaron a visualizar las implicaciones de la extracción de minerales sobre el resto de sectores, (con conceptos como el de "enfermedad holandesa", que denota los efectos depresores del resto de los sectores económicos, especialmente agrícolas, a través de dinámicas inflacionistas, etc.) son tal vez los politólogos los que están llevando más lejos esta perspectiva, atendiendo a los efectos de la extracción masiva de recursos sobre los sistemas políticos. Los más econométricos señalan una fuerte correlación entre industria petrolífera y autoritarismo¹⁰. Y es que los detentadores de un estado rentista tienden a mostrar una gran resistencia a abandonar el gobierno, pudiendo hacer uso de la riqueza petrolífera para reforzar sus posiciones de poder a través de varios mecanismos. Especialmente visibles son la "cooptación" de clientes políticos, incluyendo potenciales opositores y disidentes a través de dinámicas de prebendas y de patronazgo; la "represión" contra cualquier reivindicación o protesta; el "empobrecimiento general" de la población y consiguiente desmovilización; y la "neutralización" de las presiones internacionales a favor de cambios políticos.

Por último, entre los estudios cada vez más abundantes sobre los conflictos armados producidos desde el fin de la Guerra Fría, también han aparecido análisis sobre la economía política de la guerra que comparten algunos de los hilos básicos de esta perspectiva. Los trabajos de Paul Collier y otros expertos, en el marco del *Development Research Group* del Banco Mundial, han puesto de relieve el papel fundamental de la búsqueda de rentas en las guerras contemporáneas (y no tan contemporáneas)¹¹. Según estos autores, la extracción de recursos minerales se vincularía a la generación y persistencia de los conflictos violentos

⁹ AUTY, Richard, *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Routledge, Londres, 1993;

¹⁰ ARL, Terry Lynn, *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, Berkeley, 1997;

¹¹ ARL, Terry Lynn, "Understanding the Resource Curse", en *Covering Oil. A Reporters Guide to Energy and Development*, Open Society Institute, Nueva York, 2005 (ps. 21-26);

¹² ACHS, J. y WARNER, A.M., "Natural Resource Abundance and Economic Growth", NBER Working Paper No. 5398, 1995.

¹³ ROSS, Michael L., "Does Oil Hinder Democracy", *World Politics* 53, abril 2001;

¹⁴ AM, Ricky y WANTCHEKON Leonard, "Political Dutch Disease", Working Paper, Department of Politics NYU, abril 2003;

¹⁵ RIEDMAN, Thomas, "The First Law of Petropolitics", *Foreign Policy*, mayo/junio 2006;

¹⁶ COLLIER, Paul y HOFFLER, Anke, "Democracy and Resource Rents", ESRC Working Paper, 2005.

¹⁷ COLLIER, Paul y HOFFLER, Anke, "On the Economic Causes of Civil War", *Oxford Economic Papers*, 50, 1998;

¹⁸ COLLIER, Paul y HOFFLER, Anke, *Greed and Grievance in Civil War*, Oxford Economic Papers, 56, 2004. Véase también KALDOR, Mary, KARL, Terry Lynn y SAID Yahia, *Oil Wars*, Pluto Press, 2007.

a través del comportamiento predatorio de políticos y guerrilleros que verían en el conflicto armado un modo de acceso a mercados y recursos que en situaciones de paz y pobreza no tendrían. Por otra parte, la tentación de reclamar la independencia política por parte de las élites de las regiones ricas en minerales, es otro factor que aumenta el riesgo de conflictos armados.

Como mencionamos previamente, algunos de estos autores también se animan a formular propuestas para “escapar de la maldición de los recursos”¹². Pero a diferencia de las más tecnocráticas de los primeros, éstas tienden a tomar más en consideración las relaciones de poder y la previsible falta de voluntad política de transformar las cosas de los implicados, y diferencian mejor los actores concretos a los que dirigen sus recomendaciones. Muy a menudo éstas se orientan a las instituciones internacionales, pero también hay algunas dirigidas a los activistas sociales en torno a las industrias extractivas y alguna vez también a los propios gobiernos y empresas implicados.

El objetivo es transformar e impedir las dinámicas rentistas y de enriquecimiento personal, con efectos tan perversos para el desarrollo y la paz. También el aumento de la “transparencia” en el manejo de los beneficios reportados por la extracción de recursos suele ser una recomendación general, que como vimos han asumido también las IFI y se ha concretado en la EITI. Pero también las hay más radicales, como la de repartir las rentas entre la población y establecer impuestos posteriormente sobre las mismas, o incluso la de impedir la extracción de las riquezas mineras o de hidrocarburos hasta el establecimiento de instituciones que garanticen una mejor gestión de las mismas¹³.

La literatura en torno al “estado rentista” y la “maldición de los recursos” ayuda a ver y comprender más cosas y proporciona una interpretación más politizada que la basada en las carencias institucionales ofrecida por los anteriores. Ambos conceptos concitan análisis complejos de las relaciones entre producción, mercado y articulación del poder del estado, que buscan explicar fenómenos de conflicto, autoritarismo o empobrecimiento, desde la comprensión de lo político.

Sin embargo, también existen riesgos en esta perspectiva. El primero es el carácter patológico que se atribuye al “estado rentista”, frente a la supuesta normalidad del estado de funcionamiento weberiano, que se regiría por criterios de eficiencia y mérito, alejado de los intereses particulares de las personas que lo hacen actuar. Pero como dice Frederick Cooper, todo estado funciona “a través de una mezcla de vínculos personales y estructuras formales”¹⁴, y las dinámicas del “estado rentista” se vuelven menos excepcionales, si observamos el resto de los estados desde esta mirada

Otro de los riesgos de este planteamiento es el de proporcionar un modelo demasiado

¹² HUMPHREYS, M., SACHS, J.D. and STIGLITZ, J.E, *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press, 2007.

¹³ SHAXSON, Nicholas, “Oil, corruption and the resource curse”, *International Affairs*, 83:6, 2007, (ps. 1123-1140).

¹⁴ COOPER, Frederick, *Africa since 1940. The past of the present*, Cambridge University Press, 2004 (p. 159).

mecanicista y general, sin atender suficientemente a las trayectorias históricas concretas, los actores que las protagonizan y las formas específicas de articulación y ejercicio del poder. Las dinámicas políticas y sociales que se agrupan en la "maldición" son más una compilación de fenómenos que se dan en distintos lugares que algo que podamos encontrar en todas las áreas de extracción de minerales o de hidrocarburos. En el mismo sentido, las formas de autoritarismo y exclusión pueden ser muy diferentes en unos lugares y en otros (en Irak, Venezuela o Guinea Ecuatorial), y dependerá en gran medida en la historia concreta de articulación del poder, donde la producción de minerales puede haber tenido o no un papel constitutivo.

En sentido contrario, podemos encontrar dinámicas sociales similares en contextos distintos a la extracción de minerales, relacionadas con otras actividades económicas como la ayuda al desarrollo o la agricultura intensiva para la exportación. Una literatura demasiado preocupada en detectar dinámicas comunes en los lugares mineros puede ocultar lo que de común tienen algunos de ellos con otros espacios. El carácter postcolonial y la historia común de colonialismo y descolonización de los estados africanos, por ejemplo, pueden explicar más similitudes entre ellos que el hecho de ser o no productores de minerales.

Otra de sus limitaciones la comparte con la primera perspectiva: la consideración del "estado" y la "economía nacional" como los marcos fundamentales donde se articula la realidad social. Sin embargo, las industrias extractivas son en la mayoría de los casos realidades transfronterizas, cuyas implicaciones van más allá de las fronteras y las instituciones de los países productivos. No es posible comprender los efectos a los que se refiere la "maldición" sin un análisis de las estructuras económicas y las instituciones internacionales que la hacen posible. Ciertamente es que la literatura del "estado rentista" es más sensible al papel que juegan ciertos actores transnacionales que otras propuestas de la ciencia política. Pero los tratan como meros factores en un marco analítico que es básicamente el del estado y "su" economía. El análisis del "estado rentista" no nos ayuda a comprender la participación "directa" de actores distintos a los locales, como son las compañías petrolíferas, los gobiernos de países de las que éstas proceden, o incluso de las IFI y otras organizaciones internacionales, en la generación del orden social existente en los países productores.

En suma, con todas sus virtudes, esta perspectiva nos deja aún con la necesidad de un acercamiento más histórico, menos mecanicista y más sensible a los actores concretos, que dé cuenta tanto de las particularidades de cada caso como de las grandes conexiones que vinculan los centros de producción con los centros de comercialización y los de consumo. Necesitamos otros instrumentos conceptuales para apreciar el carácter de las relaciones de poder en un lugar caracterizado por la intersección de amplios procesos económicos y políticos, que tienen un carácter marcadamente transnacional.

2.3. Globalización y empresas multinacionales

Si tratamos de ir más allá de una visión territorialmente fragmentada de la realidad social, encontramos fácilmente las perspectivas más o menos críticas basadas en la idea de "globalización". Con este concepto, los autores más críticos se refieren al surgimiento de un

mercado mundial sin fronteras, que anula los particularismos y la densa vida comunitaria, y que subordina el papel regulativo de los estados a poderosos intereses económicos. Ello se opone a la interpretación liberal de la "globalización", afines a nuestra primera perspectiva, que hace de los mercados "globales" la condición del crecimiento económico y la prosperidad general¹⁵. Simplifico en esta sección una literatura plural, que es más una sensibilidad con diversas herencias que un modelo muy articulado.

La relevancia de esta literatura para nuestro caso estriba en la especial atención que dan a las empresas multinacionales y sus efectos sobre la vida de las poblaciones locales. Las empresas multinacionales aparecen así no como meros factores externos como en la anterior perspectiva, sino como espacios e instancias de poder en sí mismos y como un lugar fundamental al que mirar para comprender el orden social. En busca de enormes beneficios económicos, estas compañías reciben acusaciones de violar derechos individuales y colectivos, financiar conflictos, promover la corrupción y mantener a dictadores. Al manejar presupuestos mayores que los de algunos de los estados en los que operan, las empresas multinacionales tienen la capacidad de imponer políticas sobre los gobiernos y las organizaciones internacionales.

En los últimos tiempos han surgido movimientos y redes sociales de seguimiento y denuncia de las empresas multinacionales, entre ellas las mineras y petrolíferas, como OilWatch, Corporate Watch, CorpWatch, Global Witness, Business and Human Rights o en España el Observatorio de Multinacionales en América Latina, o la Plataforma de Seguimiento de las Industrias Extractivas. Algunos de ellos plantean sus reivindicaciones desde esta perspectiva, común también a una diversidad de movimientos sociales críticos, especialmente los que se aúnan para protestar contra las reuniones del Foro Económico Mundial, el G-8 o la Organización Mundial del Comercio y en torno a cuestiones como la ecología social o la abolición de la deuda externa. Esta lectura se alimenta desde la academia por autores heterodoxos dentro de las disciplinas de las relaciones internacionales, la sociología o la economía¹⁶.

En el ámbito de las empresas extractivas, el énfasis se pone en la transferencia de recursos y riquezas desde las áreas de explotación en países pobres, a menudo considerados como parte del "Tercer Mundo" o del "Sur, a las zonas o países más ricos en el "Norte". Y se señala (y al mismo tiempo se denuncia) el carácter desigual e injusto de dicha transferencia, a menudo sostenida por mecanismos violentos y represivos, que constituye la causa primera de las situaciones de pobreza y destrucción medioambiental de los países productores¹⁷. La imagen de un "Centro", sede de las empresas extractivas y consumidor de materias primas, y una "Periferia" dependiente de aquel, productora neto de las mismas, se toma de la escuela de la dependencia o de la teoría del sistema-mundo para dar cuenta de

¹⁵ Véase por ejemplo SALA-I-MARTIN, Xavier, "Somos el presente", discurso de aceptación del Premio Rey Juan Carlos de Economía, Fundación José Celma Prieto, 2004.

¹⁶ Véase por ejemplo ARRIGUI, Giovanni, *El largo siglo XX*, Akal, Madrid, 1999;

¹⁶ LEIN, Naomi, *No Logo. El poder de las marcas*, Paidós, Madrid, 2000;

¹⁶ ARDT, Michael y NEGRI, Antonio, *Imperio*, Paidós, Barcelona, 2002.

¹⁷ Véase por ejemplo BOND, Patrick, *Looting Africa. The Economics of Exploitation*, UKZN Press y Zed Books, Pietermaritzbur, Londres y Nueva York, 2006.

las estructuras desiguales de poder que subyacen a las actividades mineras¹⁸. Según los principios de la red OilWatch:

“Oilwatch entiende las similitudes en el patrón de explotación de recursos en los países del Sur, las cuales reflejan el legado histórico de dominación y saqueo de los recursos desde Norte hacia el Sur y considera el reconocimiento del derecho de los pueblos a la autodeterminación como esencial en la solución de los problemas ambientales. Nuestros pasados son similares al igual que nuestros problemas ambientales actuales.”

Esta tradición de pensamiento inspiró en los años sesenta y setenta del siglo pasado una serie de propuestas sobre el desarrollo, animadas por el movimiento afroasiático de Naciones Unidas que daría lugar a la idea de un “Nuevo Orden Económico Internacional”. La propiedad y el control de las riquezas mineras y petrolíferas por parte de los gobiernos poscoloniales se consideró entonces un elemento clave de la “soberanía” y el proyecto de modernización por los que luchaban los movimientos nacionalistas frente a las grandes potencias. Así, la Resolución 1803(XVII) de la Asamblea General de Naciones Unidas, aprobada en 1962 como complemento del derecho a la libre determinación, y que se recogería posteriormente en los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos, estableció: “1. El derecho de los pueblos y de las naciones a la *soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales* debe ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado” (cursiva de la autora)¹⁹. Esta resolución abre en la actualidad un camino, todavía poco explorado, para la exigencia de cuentas a gobiernos y empresas del sector extractivo en clave de derechos, que es diferente al propuesto por los promotores del buen gobierno y las reformas institucionales.

Esta perspectiva pone de relieve, más que ninguna de las anteriores, la dimensión histórica de estos fenómenos, en la medida en que la explotación de hoy se inserta muchas veces en procesos históricos caracterizados por el expolio y el “saqueo” de los recursos, en el marco del sistema económico capitalista. Conceptos propuestos en esos años, como “neocolonialismo” o “dependencia”²⁰, ilustran bien la idea de una continuidad en las relaciones internacionales de explotación. El origen de estas dinámicas se tiende a situar en la ocupación y el colonialismo europeo en América, África y Asia. El fracaso de los proyectos nacionalistas de industrialización y de reversión del modelo colonial de mediados del siglo XX, y la especialización en la producción de materias primas, se interpretan como persistencia de la primacía de los intereses de los grupos económicos y políticos del Norte, con la connivencia y colaboración de las autoridades de los estados postcoloniales. Este proceso se vio reforzado por las políticas neoliberales impuestas por las IFI en los años

¹⁸ WALLERSTEIN, Immanuel M., *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*, Siglo XXI, México D.F., 2005.

¹⁹ De manera análoga, el artículo 1.2. de los dos Pactos Internacionales sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966 afirmaba: “Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.”

²⁰ NKRUMAH, Kwame, *Neo-Colonialism, The Last Stage of Imperialism*, Thomas Nelson & Sons, Ltd., London, 1965;

^AMIN, Samir. *Unequal Development: An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism*, Hassocks, Harvester, 1976.

ochenta y noventa, al animar a las economías más pobres a concentrarse en la producción de materias primas para los mercados, y a favorecer la entrada de compañías privadas, fundamentalmente extranjeras.

De nuevo nos encontramos aquí con una perspectiva que ilumina algunas realidades, pero oculta otras. Las críticas a la globalización liberal tienden a obviar o subestimar la capacidad de acción de los gobernantes y otros actores locales frente a las dinámicas transnacionales. No visibiliza a grupos económicos diferentes a las empresas multinacionales, como las empresas mineras o petrolíferas nacionales, los pequeños intermediarios o los grupos armados cuya mera existencia y sus estrategias particulares generan situaciones diferentes. Además, si las perspectivas anteriores sobreestimaban al estado como marco analítico, ésta no consigue apreciar el papel del estado como institución fundamental para el funcionamiento de la industria extractiva del petróleo.

Tampoco ayuda a distinguir entre diferentes grupos y actividades económicas; entre las diferencias en el funcionamiento y las implicaciones sociales de las empresas mineras y otras empresas dedicadas a la agricultura o los servicios; o entre industrias basadas en el trabajo de mineros artesanos autónomos (como cierto tipo de diamantes) o en el uso intensivo de capital (como el petróleo). El papel de empresas transnacionales con base en países no occidentales, como China, Arabia Saudita o Malasia, tiende a verse relegado en un análisis por momentos eurocéntrico. Como también lo están las características geológicas (como el carácter *onshore* u *offshore*) y las necesidades tecnológicas de las explotaciones, que determinan enormemente el tipo de efectos sociales producidos por la extracción.

Pese a su mirada histórica, no percibe las historias peculiares, ni las transformaciones que, junto a las continuidades, han sufrido las estructuras que vinculan lugares de extracción con lugares de consumo. Un modelo tan general sobre el funcionamiento de la economía mundial no explica bien las enormes divergencias en la evolución de las distintas áreas que en su día fueron consideradas como parte de un mismo "Tercer Mundo". Ni tampoco la diferente integración en la economía mundial de los espacios que componen el territorio de un mismo estado²¹. En suma, conceptos como el de "globalización" no ayudan a comprender en toda su complejidad procesos que, como las industrias de los minerales o el petróleo, "cruzan fronteras pero no son universales, que constituyen redes y campos sociales de largas distancias pero no en una escala planetaria"²².

3. Trayectorias históricas y conexiones transfronterizas

La principal conclusión de lo hasta aquí planteado es que los tres modelos que intentan explicar de manera general las relaciones entre extracción de recursos naturales y procesos sociales, adolecen de ofrecer una sola explicación fundamental para una enorme diversidad de situaciones, desde una única lógica (sea ésta la de la "maldición", la "dependencia" o los

²¹ FERGUSON, James, "Governing Extraction: new Spatialization of Order and Disorder in Neoliberal Africa", en *Global Shadows. Africa in the Neoliberal World Order*, Duke University Press, Durham y Londres, 2006.

²² COOPER, Frederick, "¿Para qué sirve el concepto de globalización? La perspectiva de un historiador africanista", *Nova África*, núm. 10, enero 2002.

“malos gobiernos”). La alternativa no puede ser, por tanto, otro modelo igualmente general que tome en cuenta una variable diferente a las arriba mencionadas. Son ya numerosos los estudios que no caen en la tentación de sumarse a una de las tres perspectivas y ofrecen acercamientos más complejos y sutiles de las mismas realidades. Inspirados en ellos, esta tercera sección se anima a sugerir tres dimensiones, sin pretensión de exhaustividad, que deberían estar presentes en cualquier análisis de las implicaciones sociales y políticas de los lugares de extracción.

En primer lugar, es imprescindible adoptar una mirada que tome en cuenta las dimensiones que iluminan las anteriores perspectivas (las instituciones, las dinámicas rentistas de las elites políticas, las estructuras económicas internacionales, etc.) y otras no bien consideradas por ellos (los actores concretos en juego, los proyectos políticos, las normas internacionales, las características específicas de los recursos y de los grupos económicos implicados, etc.) y sea capaz de ofrecer explicaciones concretas de situaciones específicas.

La extracción de las riquezas del subsuelo ha generado a lo largo de la historia una diversidad de configuraciones sociales y políticas y de conexiones entre espacios distantes, donde el sufrimiento humano nunca ha estado ausente. Pero tampoco las oportunidades para ciertos grupos sociales, más o menos grandes, y más o menos cercanos o lejanos a los lugares mineros. Sólo una perspectiva histórica, tanto de procesos locales como de procesos más amplios, nos permitirá comprender en profundidad la relación entre actividad extractiva, prosperidad económica, y relaciones políticas²³.

Vinculado a esto, es necesario atender más a las estrategias y acciones de las personas concretas y de los grupos sociales en posición de poder o de subordinación, cuya capacidad de actuación queda a menudo oculta con el uso de conceptos un poco mecanicistas como “maldición” o “globalización”. La idea de “maldición” oculta además a los beneficiarios, tanto locales como foráneos, de las industrias extractivas y cómo éstos contribuyen al mantenimiento de la situación. Tampoco explica bien las divergencias entre políticas gubernamentales, como las llevadas a cabo por algunos gobiernos latinoamericanos como Bolivia o Ecuador, que en clave de nacionalización y de una mayor redistribución interna, han establecido “requisitos de desempeño”, obligando a renegociar sus derechos adquiridos a grandes empresas transnacionales y a sus gobiernos de origen.

No se defiende aquí la especificidad absoluta de cada espacio y tiempo histórico: la “comparación” entre situaciones sociales concretas de extracción de recursos nos permite iluminar tanto las particularidades de cada caso, como las relaciones y dinámicas sociales que se repiten en situaciones similares. Al fin y al cabo, el repertorio de reacciones humanas ante unos mismos condicionantes naturales y sociales no es infinito y no cabe negar las similitudes que a veces se encuentran en los efectos provocados por ciertas actividades mineras. Pero las peculiaridades de cada caso nos deberían interesar tanto o más en términos de análisis y de acción política, como las semejanzas y paralelismos.

²³ Véase como ejemplo FASER, Alastair y LUNGU, John, *For Whom the Windfalls? Winners and Losers in the Privatisation of Zambia's Copper Mines*, Civil Society Trade Network of Zambia (CSNTZ), Catholic Commission for Justice, Development and Peace (CCJDP), Lusaka, 2007.

Junto a las particularidades y similitudes, que una comparación prudente e iluminadora puede destapar, es importante analizar, en segundo lugar, las conexiones entre lugares que a veces se presentan como casos discretos y son a menudo parte de una misma realidad social. Todos los lugares de extracción de petróleo, por ejemplo, están vinculados por una fina red de empresas y profesionales que trabajan en lugares distantes: así el devenir de una plataforma en el Golfo de Guinea está relacionada con los acontecimientos en el Golfo Pérsico o las políticas que adopte un gobierno como el de Venezuela. Estamos hablando de industrias transnacionales, donde quienes extraen el mineral, quienes determinan su precio, o quienes consumen el producto final están en lugares muy lejanos entre sí. De ahí que la idea de "economía nacional" no sea apropiada para captar el conjunto las dinámicas e implicaciones sociales de las actividades extractivas²⁴.

Además, la consideración habitual de la industria petrolífera como un factor externo a un sistema político que se ve afectado por él y que "distorsiona" el funcionamiento "normal" de un estado, no permite advertir hasta qué punto dicha industria es "*parte constitutiva de los órdenes políticos*" allí donde se produce crudo. No es posible por tanto comprender las dinámicas sociales y políticas generadas en torno a las industrias extractivas mirando a un único lugar, sea éste las instituciones del estado, las empresas multinacionales o los mercados globales. El foco no puede concentrarse ni en las comunidades políticas territorialmente definidas ni en los procesos globales, sino en las redes y las conexiones específicas que vinculan individuos, grupos y organizaciones y que a menudo cruzan fronteras. Es en la articulación y en la alianza transnacional de diferentes actores y dinámicas donde se generan formas específicas de poder, con "topografías" diversas²⁵.

Desde este tipo de mirada, y en el contexto concreto de África, existen trabajos sobre las articulaciones específicas del poder en torno a áreas ricas en minerales que van más allá de las tres perspectivas que hemos analizado. William Reno, señala en su análisis que las alianzas entre gobiernos de estados débiles y las firmas comerciales transnacionales favorecen el mantenimiento de un orden político escasamente institucionalizado²⁶. Cyril Obi ha atendido a las complejas redes en torno a compañías petrolíferas, gobiernos centrales y regionales, autoridades locales y movimientos sociales organizados, que constituyen el violento orden en el Delta del Níger²⁷. Y es que sólo estudiando estas alianzas podemos entender las formas específicas que adopta el autoritarismo en lugares petrolíferos.

Por último, como bien señalan los autores anteriores, la insistencia en las conexiones

²⁴ FERGUSON, James, "Governing Extraction: new Spatialization of Order and Disorder in Neoliberal Africa", en *Global Shadows. Africa in the Neoliberal World Order*, Duke University Press, Durham y Londres, 2006.

²⁵ CALLAGHY, Thomas M.; LATHAM, Robert y KASSIMIR, Ronald. *Intervention and Transnationalism in Africa: Global-Local Networks of Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001;

²⁶ OONE, Catherine, *Political Topographies of the African State. Territorial Authority and Institutional Choice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

²⁷ RENO, William, "Africa's Weak States, Nonstate Actors, and the Privatization of Interstate Relations", en HARBESON, John W. y ROTHCHILD, Donald, *Africa in World Politics. The African State System in Flux*, Westview Press, Boulder, 2000.

²⁸ OBI, Cyril, "Global, state, and local intersections: power, authority, and conflict in the Niger Delta oil communities", en CALLAGHY, Thomas et. al., *Intervention and Transnationalism...* op.cit.

transnacionales no puede significar la marginación del estado y las personas que lo ocupan de los análisis sobre la reconfiguración de las fronteras y las relaciones de poder. Lo que necesitamos, en tercer lugar, son instrumentos conceptuales que nos ayuden a entender el papel de los actores estatales y otros actores políticos en el contexto de conexiones transnacionales específicas.

En este sentido, conceptos propuestos por algunos estudiosos de África postcolonial como el de "extraversión" del poder, puede iluminar la manera en que los gobiernos de los estados postcoloniales han encontrado en la dependencia y en las relaciones desiguales con el exterior dos de sus principales recursos para mantener su dominio sobre la población²⁸. La extracción y venta de recursos naturales es una de las formas típicas en las que se lleva a cabo esta "extraversión". También los análisis de Christopher Clapham revelan cómo los gobiernos y también las élites alternativas, encuentran más allá de sus fronteras importantes instrumentos para sus estrategias de supervivencia y control político²⁹. Y Cooper ha hablado de un *gatekeeper state*, que sobrevive como intermediario privilegiado entre la población y los mercados mundiales, como los de las materias primas, o las instituciones internacionales³⁰.

Uno de los recursos internacionales fundamentales para las autoridades de los estados poscoloniales es el mismo *principio de la "soberanía"*, y sus corolarios como el principio de no intervención o de soberanía permanente sobre los recursos naturales, tal y como se ha venido estableciendo desde la Segunda Guerra Mundial. Ello se concreta en la inmensa mayoría de los países (con la excepción notable de Estados Unidos) en la propiedad estatal de las riquezas del subsuelo y en la obligación legal de las empresas extractivas en contratar con el gobierno si quieren acceder a las mismas. Estas provisiones son más relevantes en unos casos que en otros, pues no son pocas las situaciones de conflicto en las que grupos armados sin reconocimiento de soberanía son capaces de colocar diamantes y otros minerales en los mercados internacionales. Sin embargo, en casos relevantes como la industria del petróleo, donde las empresas multinacionales participan con grandes cantidades de capital desde la fase de la producción, el estado es siempre, en la norma y en la práctica, la contraparte necesaria. Si, como señalaban los teóricos del "estado rentista", las personas que ocupan el estado son los principales beneficiarios locales de las rentas que la extracción produce, es en gran medida gracias a la convención legal internacional, establecida históricamente, de que el estado es el propietario de las riquezas del subsuelo.

En suma, para comprender las dimensiones sociales y políticas de las industrias extractivas en cada uno de los espacios donde se generan es necesaria una mirada que atienda a las trayectorias históricas, las conexiones y las redes transnacionales, y el papel de las instituciones particulares. Aunque encontraremos similitudes, también se harán evidentes las diferencias, así como las semejanzas con situaciones distintas a las de la extracción de minerales. Más que considerar a las "industrias extractivas" como un único fenómeno que

²⁸ BAYART, Jean-François "Africa in the World. A history of Extraversion", *African Affairs*, núm. 99, 2000.

²⁹ CLAPHAM Christopher, *Africa and the International System. The Politics of State Survival*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

³⁰ COOPER, Frederick, *Africa since... op.cit.*

se produce en distintos lugares del mundo con efectos análogos en todos ellos, deberíamos considerarlas como una diversidad de actividades humanas relacionadas, siempre implicadas con fenómenos más amplios y más locales. Todo ello sin detrimento de que movimientos sociales transnacionales encuentren en la idea de "industrias extractivas" un motivo para aunar a grupos y asociaciones diversos, de lugares y con demandas diferentes, cuyo trabajo común puede contribuir a transformar los espacios afectados por la extracción de minerales y otras materias primas, en un sentido más dignificante para las personas.

Agradezco el apoyo de Eduardo Bidaurrezaga, Artur Colom, Jordi Sants y a los compañeros del grupo sobre Economía Política de los Recursos Naturales del GEA y de la Plataforma de Seguimiento de las Industrias Extractivas, así como a los evaluadores anónimos, en la elaboración de este texto.

Bibliografía:

- AMIN, Samir, *Unequal Development: An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism*, Hassocks, Harvester, 1976.
- ARRIGUI, Giovanni, *El largo siglo XX*, Akal, Madrid, 1999.
- AUTY, Richard, *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Routledge, Londres, 1993.
- AUTY, Richard, "Authoritarian Rentier States in the Broader Development Context", en Dauderstädt, M. y Schildberg, A. (eds) *Dead Ends of Transition*, Routledge, Londres, 2006.
- BANCO MUNDIAL, Departamento de Petróleo, Gas, Minería y Productos Químicos. Disponible en el enlace: <http://go.worldbank.org/G6IPVL2I50>, (consultado el 30/4/2009).
- BAYART, Jean-François "Africa in the World. A history of Extraversion", en *African Affairs*, núm. 99, 2000.
- BEBBINGTON, Anthony, "Extractive industries and stunted states: conflict, responsibility and institutional change in the Andes", en RAMAN, R. (ed.) *Corporate Social Responsibility: Discourses, Practices and Perspectives*. London. Palgrave MacMillan.
- BEBLAWI, Hazem y LUCIANI (eds.), Giacomo, *The Rentier State*, Croom Helm, New York, 1987.
- BOND, Patrick, *Looting Africa. The Economics of Exploitation*, UKZN Press y Zed Books, Pietermaritzbur, Londres y Nueva York, 2006.
- BOONE, Catherine, *Political Topographies of the African State. Territorial Authority and Institutional Choice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- CALLAGHY, Thomas M.; LATHAM, Robert y KASSIMIR, Ronald. *Intervention and Transnationalism in Africa: Global-Local Networks of Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- CAMPOS, Alicia y CARRILLO, Miquel, *El precio oculto de la tierra. Impactos socioeconómicos de las industrias extractivas*, Icaria, Barcelona, 2008.
- CLAPHAM Christopher, *Africa and the International System. The Politics of State Survival*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- COLLIER, Paul y HOEFFLER, Anke, "Democracy and Resource Rents", *ESRC Working Paper*, 2005.
- COLLIER, Paul y HOEFFLER, Anke, "On the Economic Causes of Civil War", en *Oxford Economic Papers*, 50, 1998.
- COLLIER, Paul y HOEFFLER, Anke, "Greed and Grievance in Civil War", en *Oxford Economic Papers*, 56, 2004.
- COOPER, Frederick, "¿Para qué sirve el concepto de globalización? La perspectiva de un historiador africanista", en *Nova África*, núm. 10, enero 2002.
- COOPER, Frederick, *Africa since 1940. The past of the present*, Cambridge University Press, 2004.
- FASER, Alastair y LUNGU, John, *For Whom the Windfalls? Winners and Losers in the Privatisation of Zambia's Copper Mines*, Civil Society Trade Network of Zambia (CSNTZ), Catholic Commission for Justice, Development and Peace (CCJDP), Lusaka, 2007.
- FERGUSON, James, *The anti-politics machine. "Development," Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, University of Minnesota Press, Minneapolis y Londres, 1996.
- FERGUSON, James, "Governing Extraction: new Spatialization of Order and Disorder in Neoliberal Africa", en *Global Shadows. Africa in the Neoliberal World Order*, Duke University Press, Durham y Londres, 2006.

- FERGUSON, James, "Seeing Like an Oil Company: Space, Security, and Global Capital in Neoliberal Africa", en *American Anthropologist*, 107:3, 2005.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, *Guide on Resource Revenue Transparency*, 2005.
- FRIEDMAN, Thomas, "The First Law of Petropolitics", en *Foreign Policy*, mayo/junio 2006.
- HUMPHREYS, M., SACHS, J.D. y STIGLITZ, J.E, *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press, 2007.
- HARDT, Michael y NEGRI, Antonio, *Imperio*, Paidós, Barcelona, 2002.
- INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, *Extractive Industries Review*, Grupo del Banco Mundial. Disponible en el enlace: <http://www.ifc.org/eir> (consultado el 11/6/2009).
- KALDOR, Mary, KARL, Terry Lynn y SAID Yahia, *Oil Wars*, Pluto Press, 2007.
- KARL, Terry Lynn, *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, Berkeley, 1997.
- KARL, Terry Lynn, "Understanding the Resource Curse", en *Covering Oil. A Reporters Guide to Energy and Development*, Open Society Institute, Nueva York, 2005.
- KLEIN, Naomi, *No Logo. El poder de las marcas*, Paidós, Madrid, 2000.
- LAM, Ricky y WANTCHEKON Leonard, "Political Dutch Disease", Working Paper, Department of Politics NYU, abril 2003.
- MAHDAVY, Hussein, "The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: The case of Iran", en COOK, M.A. (ed.), *Studies in the Economic History of Middle East*, Oxford U. P., 1970.
- MOORE, M. "Revenues, State Formation and the Quality of Governance in Developing Countries", en *International Political Science Review*, 25:3, 2004.
- NKRUMAH, Kwame, *Neo-Colonialism, The Last Stage of Imperialism*, Thomas Nelson & Sons, Ltd., London, 1965.
- OBI, Cyril, "Global, state, and local intersections: power, authority, and conflict in the Niger Delta oil communities", en CALLAGHY, Thomas et. al., *Intervention and Transnationalism...* op.cit.
- RENO, William, "Africa's Weak States, Nonstate Actors, and the Privatization of Interstate Relations", en HARBESON, John W. y ROTHCHILD, Donald, *Africa in World Politics. The African State System in Flux*, Westview Press, Boulder, 2000.
- RENO, William, 'How Sovereignty Matters: International Markets and the Political Economy of Local Politics in Weak States', en CALLAGHY, Thomas et. al., *Intervention and Transnationalism...* op.cit.
- ROSS, Michael L., "Does Oil Hinder Democracy", en *World Politics*, núm. 53, abril 2001.
- SACHS, J. y WARNER, A.M., "Natural Resource Abundance and Economic Growth", *NBER Working Paper*, núm. 5398, 1995.
- SALA-I-MARTIN, Xavier y SUBRAMANIAN, Arvind, "Addressing the Natural Resource Curse: an Illustration from Nigeria", en *NBER Working Paper 9804*, Cambridge, MA, 2003.
- SALA-I-MARTIN, Xavier, "Somos el presente", discurso de aceptación del Premio Rey Juan Carlos de Economía, Fundación José Celma Prieto, 2004.
- SHAXSON, Nicholas, "Oil, corruption and the resource curse", en *International Affairs*, 83:6, 2007.
- SNYDER, R., "Does Lootable Wealth Breed Disorder? A Political Economy of Extraction Framework", en *Comparative Political Studies*, 39:8, 2006.
- SOUTHALL, Roger y MELBER, Henning (eds.), *A New Scramble for Africa?*, KwaZulu Natal Press, Durban, 2009.
- WALLERSTEIN, Immanuel M., *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*, Siglo XXI, México D.F., 2005.
- YATES, D.A., *The Rentier State in Africa: Oil Rent Dependency and Neocolonialism in the Republic of Gabon*, Africa World Press, Trentonm, NJ, 1996.

LAS AGRESIONES DEL DESARROLLO: PUEBLOS INDÍGENAS, NORMAS INTERNACIONALES E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

LUIS RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO*

RESUMEN:

Este artículo analiza las estrategias empleadas por la red de derechos indígenas ante el impacto de las industrias extractivas dentro de un esquema emergencia y difusión de normas internacionales y de socialización de estas normas por parte de los actores estatales, organizaciones internacionales y otros actores transnacionales. El artículo argumenta que los casos de explotación de recursos en comunidades específicas y sus devastadores impactos para la supervivencia cultural y material de estas comunidades han servido tanto de fuentes de información para legitimar las demandas internacionales de reconocimiento como para exigir responsabilidades morales o jurídicas. A pesar del interés primario de los actores estatales y de las empresas en el acceso a los recursos naturales en los territorios tradicionales indígenas, las actividades extractivas se ven cada vez más disciplinadas por normas internacionales que limitan en cierta manera la capacidad de acción de estos actores, y afectan a la definición de sus intereses.

PALABRAS CLAVE:

Pueblos indígenas, industrias extractivas, redes transnacionales de defensa, empresas transnacionales, instituciones financieras internacionales.

TITLE:

Aggressions from development: indigenous populations, international rules and extractive industries.

ABSTRACT:

This article analyzes the strategies used by the network of indigenous rights before the impact of the extractive industries, inside a scheme of development and diffusion of international norms, and the assumption of these norms on the part of the state actors, international organizations and other transnational actors. The article argues that the cases of exploitation of resources in specific communities and its devastating impacts for the cultural and material survival of these communities have served both as sources of information to legitimize the international claims for recognition, and as tools in demanding moral or juridical responsibilities. In spite of the primary interest of the states and companies in the access to the natural resources in the traditional indigenous territories, these activities meet themselves increasingly disciplined by international procedures that limit in certain ways the capacity of action of these actors, and concern the definition of their interests.

KEYWORDS:

Indigenous peoples, extractive industries, transnational advocacy networks, transnational companies, financial international institutions.

*Luis RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO es investigador Contratado Ramón y Cajal, Universidad de Sevilla. Miembro del Grupo de Estudios Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid. E-mail: lrp@us.es

Introducción

Son muchas las comunidades humanas afectadas por las actividades de las industrias extractivas (IE) en todo el mundo. En el caso de los pueblos indígenas, la escala de los impactos de dichas industrias es, en palabras de un comentarista asiático, "monumental, por no decir desconcertante"¹. La explotación de los recursos no renovables en los territorios tradicionales indígenas, que coinciden con las últimas fronteras de expansión de las IE, deja tras de sí, con pocas excepciones, un saldo de desastres ambientales, despojo de tierras y recursos, desplazamientos forzados, violencia y abusos de toda índole. En la medida en que los pueblos indígenas mantienen estrechos vínculos culturales y espirituales con sus territorios tradicionales que van más allá del mero sustento material, el impacto de las IE se traduce a veces en pérdidas de culturas, lenguas y conocimientos tradicionales que nunca podrán ser reemplazados².

Mientras que las actividades extractivas suponen, sin lugar a duda, uno de los mayores focos de violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, también han supuesto un acicate para la movilización local y global en defensa de estos derechos. El avance de la frontera de las IE hacia los últimos territorios indígenas durante las dos últimas décadas ha coincidido de hecho con la conformación de una red transnacional de defensa de los derechos indígenas, que ha jugado un papel clave en la cristalización de nuevas normas internacionales en esta materia. Las normas del régimen internacional de los derechos de los pueblos indígenas han dotado a esta red transnacional de nuevos espacios de oportunidad política para confrontar la acción de los actores estatales, las empresas transnacionales (ET), las instituciones financieras internacionales (IFI) y otros actores relevantes³.

Las estrategias de protección de los derechos indígenas ante las IE son un claro ejemplo de la dialéctica entre normas e intereses que ha interesado a la teoría constructivista de las Relaciones Internacionales, al tiempo que un objeto de estudio privilegiado para el papel de los actores no estatales en la generación de normas internacionales y en la utilización de dichas normas para generar cambios en la percepción, cálculo de intereses, identidad y, eventualmente, en la conducta de los actores estatales⁴. La literatura sobre las

¹ GÓMEZ, Terence, "Why Indigenous Peoples of the World are Losing Out" Revista *Aliran Monthly*, Web Special, nº 3, 17/10/08, p.2.

http://www.aliran.com/index.php?option=com_content&task=view&id=744&Itemid=40 Consultado el 26/3/2009]

² TEBTEBBA, "Concept Paper", *Documento de referencia de la Conferencia Internacional sobre pueblos indígenas e industrias extractivas (Baguio City, Filipinas, 23-25 de marzo de 2009), organizada por Tebtebba: http://www.tebtebba.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=344&Itemid=27* [Consultado el 26/3/2009] Las ponencias presentadas de la conferencia ofrecen un amplio panorama sobre la situación de los pueblos indígenas afectadas por las IE en todas partes del mundo:

http://www.tebtebba.org/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=57

³ Para una visión general de la cuestión, véase: SAWYER, Suzana y GÓMEZ, Edmund Terence, *Transnational Governmentality and Resource Extraction: Indigenous Peoples, Multinational Corporations, Multilateral Institutions and the State*. Nueva York, Instituto de Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Identities, Conflict and Cohesion Programme Paper Nº 13, 2008; FOREST PEOPLE PROGRAMME (FPP) y TEBTEBBA, *Extracting Promises: Indigenous Peoples, Extractive Industries and the World Bank (2ª ed.)*. Baguio City (Filipinas), Tebtebba, 2005.

⁴ Véase, en general, DUNNE Tim y WHEELER, Nicholas J., *Human Rights in a Global Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999; KLOTZ, Audie, *Norms in International Relations. The Struggle against Apartheid*, Londres-Ithaca, 1995; KURASAWA, Fuyuki, *The work of global justice. Human Rights as Practices*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007; RISSE, Thomas, KOPP, Stephen, y SIKKINK, Kathryn (eds.),

redes transnacionales de defensa (*transnational advocacy networks*), desarrollada a partir del estudio fundacional de Beck y Sikkink como una rama específica del constructivismo liberal⁵, ofrece un marco conceptual que puede ser útil para analizar la conformación y las estrategias de una red específica de defensa de los derechos de los pueblos indígenas frente a las IE.

Hasta la fecha, esta literatura se ha enfocado principalmente en la socialización de las normas internacionales por parte de los estados⁶. Sin embargo, muchas de sus herramientas teóricas resultan también adecuadas para analizar la influencia de las normas internacionales y de los actores no estatales en las organizaciones internacionales, que pueden ser analizadas no sólo como actores autónomos dentro de regímenes internacionales, sino también como objetos de influencia por parte de las redes transnacionales en la socialización de normas internacionales⁷. Ello resulta particularmente relevante a la luz de los desarrollos recientes en el régimen internacional de derechos humanos en torno a la responsabilidad de los actores no estatales por violaciones de los derechos humanos⁸. En el caso de las IE, las IFI han jugado y juegan un papel clave en la integración de las normas internacionales de derechos indígenas en las actividades promovidas por actores estatales y ET, y ocupan por ello un lugar central en las estrategias en las redes transnacionales en este ámbito.

En el presente artículo se analizarán las estrategias de la red transnacional de defensa de los derechos de los pueblos indígenas frente a las "agresiones del desarrollo" que representan las IE, un análisis que desde luego trasciende una visión romantizada de los pueblos indígenas como meras "víctimas del progreso" privadas por ello de toda

The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

⁵ Véase, en general, GOULD, Carol, "Global Democracy and Transnational Representation: Relating Political Communities and Universal Human Rights", *Ponencia presentada en la 49ª Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Sociología*: http://www.allacademic.com/meta/p253422_index.html [visitado el 3/3/09]; BRYSK, Alison, "From Above and Below: Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina," *Comparative Political Studies*, vol. 26, nº3, 1993, pp. 259-285; KECK, Margaret E. y SIKKINK, Kathryn, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca (EEUU) y Londres, 2005; LAKE, David A., and WONG, Wendy, "The Politics of Networks: Interests, Power, and Human Rights Norms", en KAHLER, Milles (ed.) *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*, Cornell University Press, Ithaca y Londres, 2009; MÜCKENBERGER, Ulrich, "Civilising Globalism: Transnational Norm-Building Networks - A Research Programme," *GIGA Working Paper* nº 90, 2008: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1288049 [visitado el 3/3/09]; NICKEL, Rainer, "Legal Patterns of Global Governance: Participatory Transnational Governance", *CLPE Research Paper* No. 01-5, 2006; SIKKINK, Kathryn, "Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America," *International Organization*, vol. 47, nº3, 1993, pp. 411-441.

⁶ Véase, p. ej., GOODLIFFE, Jay y HAWKINS, Darren. "Explaining Human Rights Commitments", *Ponencia presentada en la 49ª Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Sociología* (2008): http://www.allacademic.com/meta/p250761_index.html [visitado el 3/3/09]; GOODMAN, Ryan y JINKS, Derek "How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law," *Duke Law Journal* Vol. 54, 2000, pp. 621-703; HATHAWAY, Oona A., 'Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties?,' *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, nº4, 2007, pp. 588-621.

⁷ Vid. p. ej. TURNER, Jenia, "Transnational Networks and International Criminal Justice", *SMU Dedman School of Law Legal Studies Research Paper* No. 1: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=940480 [visitado el 3/3/09]; UÇARER, Emek. "Of Lemons and Lemonade: NGOs and Human Rights Advocacy in the European Union's Asylum Regime", *Ponencia presentada en la 49ª Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Sociología*: http://www.allacademic.com/meta/p254515_index.html [visitado el 3/3/09].

⁸ Sobre la responsabilidad de los actores no estatales en material de derechos humanos, véase, en general, CLAPHAM, Andrew, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

agencia. La primera sección de este artículo describe brevemente la conformación de la red transnacional, así como de su papel en la emergencia, desarrollo y socialización del régimen internacional de derechos de los pueblos indígenas. En una segunda sección, se analizarán cuáles han sido las estrategias de la red en relación con las IE, desde el nivel local a la conformación de campañas y estrategias de ámbito global. Este análisis nos permitirá examinar el proceso de socialización de las normas de derechos indígenas por parte del Banco Mundial y otras IFI.

1. La red transnacional de defensa de los derechos indígenas y la emergencia de los derechos indígenas

1.1. La red transnacional de defensa de los derechos indígenas

Lo que se popularmente se conoce como "movimiento indígena internacional"⁹ puede concebirse en realidad como una red transnacional de defensa (RTD), en la ya famosa definición de Keck y Sikkink: una forma de organización y ámbito transnacional más o menos informal, caracterizada por "pautas de comunicación e intercambio voluntario, recíproco y horizontal," que promueve "causas, principios y normas" con miras a generar cambios en las políticas públicas¹⁰.

Al igual que todo movimiento social o red transnacional, la RTD de derechos indígenas incorpora actores, lógicas y discursos heterogéneos, que a veces entran en tensión, y que interactúan de forma fluida con otras redes y agendas temáticas, particularmente con las redes medioambientales, de derechos humanos y de desarrollo¹¹. Como ha señalado la literatura de las RTD, el nacimiento de estas redes está generalmente ligado al papel de activistas individuales o "emprendedores políticos"¹²; con toda probabilidad, la RTD no sería lo que es ahora sin haber pasado por una fase de activismo protagonizada por actores no indígenas, y en particular por una serie de antropólogos críticos que, a partir de los años 1970s fueron pasando de la investigación participativa a la abierta militancia, llamando la atención internacional sobre los abusos sufridos por los pueblos indígenas de todo el mundo¹³.

La red transnacional vendrá pronto a integrarse con el movimiento internacional

⁹ BRYSK, Allison, *From Tribal to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford University Press, Stanford, 2000, pp. 97-105. Sobre la articulación de la RTD de derechos indígenas, véase también NIEZEN, Ronald, *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*, University of California Press, Berkeley, 2003; OREN, Gil, "The Transnational Indigenous Peoples' Movement at the United Nations: Campaigning for Indigenous Rights and the Spillover Effect", *Ponencia presentada en la 49ª Reunion Anual de la Asociación Internacional de Sociología* (2008): http://www.allacademic.com/meta/p254240_index.html [visitado el 3/3/09]

¹⁰ KECK y SIKKINK, *Activists Beyond Borders...*, *op. cit.*, pp. 8-9

¹¹ La articulación entre demandas indígenas, el discurso medioambientalista y la práctica antropológica no siempre ha sido fácil. *Vid.* ANAYA, S. James, "Environmentalism, Human Rights and Indigenous Peoples: A Tale of Converging and Diverging Interests", *Buffalo Environmental Law Journal* Vol. 7, 2000, pp. 1-9; DOVE, Michael R., "Indigenous People and Environmental Politics", *Annual Review of Anthropology*, vol. 35, 2006: pp. 191-286; GUPTA, Rupa, "Indigenous Peoples and the International Environmental Community: Accommodating Claims Through a Cooperative Legal Process", *New York University Law Review*, vol. 74, 1999: pp. 1741-1785; KIRSCH, Stuart, "A Case Study of the Campaign Against the Ok Tedi Mine", *Critique of Anthropology*, vol. 22, nº2, 2000, pp. 175-200.

¹² KECK y SIKKINK, *Activists Beyond Borders...*, *op. cit.*, pp. 14-15.

¹³ BRYSK, *From Tribal to Global Village...*, *op. cit.*, pp. 10-20.

indígena propiamente dicho, fruto del encuentro y de la movilización de las organizaciones indígenas de ámbito local o estatal¹⁴. A través del intercambio de experiencias de representantes indígenas venidos de todas las partes del mundo, la participación en distintos espacios institucionales en el seno de Naciones Unidas (ONU) y otros foros internacionales ha contribuido a la conformación de una "identidad indígena global"¹⁵, una suerte de "comunidad imaginada" transnacional que, al igual que el resto de las identidades políticas, va más allá de la evidencia histórica o antropológica¹⁶.

La interacción con las instituciones y procedimientos del régimen internacional de derechos humanos de ONU también ha contribuido a generar cambios en el discurso internacional de la RTD de derechos indígenas, que se ha ido gradualmente articulando en términos de derechos humanos¹⁷. La capacidad de la RTD de derechos indígenas de enmarcar sus demandas (*framing*) en estos términos le ha permitido movilizar a sus integrantes, recavar apoyos externos y encontrar cauces institucionales de respuesta a dichas demandas en las instituciones internacionales de derechos humanos¹⁸. Por último, la articulación de las demandas de las RTD ha jugado también un papel clave en la producción de nuevos entendimientos normativos, que reformulan normas ya existentes, como la libre determinación, la no discriminación, el respeto a la integridad cultural o la protección del medioambiente en el contexto específico de los pueblos indígenas¹⁹.

1.2. La emergencia de las normas internacionales sobre los derechos indígenas

La consolidación de un régimen internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas durante las últimas tres décadas representa un ejemplo excepcional de la exitosa interacción entre RTDs, organismos internacionales y estados en la generación de nuevas normas internacionales en materia de derechos humanos.

La influencia de la RTD de derechos indígenas ha sido clave en la apertura de nuevos mecanismos institucionales y procedimientos de toma de decisiones en las organizaciones internacionales que abrieron canales de participación sin precedentes en dichas organizaciones, y que de hecho han sido citados como modelos incluyentes en la toma de decisiones en la esfera multilateral²⁰. El establecimiento del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas en 1982, en el seno de la entonces Subcomisión para la Prevención de las Discriminaciones y Protección de las Minorías de ONU, abrió la participación prácticamente sin limitaciones a los representantes indígenas y otros actores

¹⁴ *Ibidem*, pp. 20-21.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 23-40.

¹⁶ ANDERSON, Benedict, *Imagined Communities: Reflections on the Spread and Origin of Nationalism*, Verso, Londres, 2001; DOVE, "Indigenous Peoples...", *op. cit.*, pp. 284-286.

¹⁷ ANAYA, S. James, *Indigenous Peoples in International Law*, 2ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 64-72.

¹⁸ MORGAN, Rhiannon, "Advancing Indigenous Rights at the United Nations: Strategic Framing and Its Impact on the Normative Development of International Law", *Social Legal Studies*, vol. 13, 2004, pp. 481-500, en pp. 483-484.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ THIES, Henrike C., "Towards More Inclusive Institutions? Dealing with Indigenous Issues at the UN", *Ponencia presentada en la 49ª Conferencia Anual de la Asociación Sociológica Internacional (2008)*: www.allacademic.com/meta/p253522_index.html [visitado el 3/3/09]

de la RTD, que consiguieron colocar en la agenda de la ONU el proyecto de un instrumento internacional en materia de derechos indígenas²¹. Dicha experiencia fue continuada desde 1996 con el establecimiento de un Grupo de Trabajo *Ad Hoc* de la Comisión con el objeto de “negociar” el texto de una declaración de ONU sobre derechos indígenas²².

La creación en 2001 del Foro Permanente de ONU para las Cuestiones Indígenas marca un cenit en este proceso. Dependiente del Consejo Económico y Social (ECOSOC), el Foro Permanente cuenta con un mandato amplio de ofrecer apoyo técnico en cuestiones indígenas dentro de las ONU y coordinar la labor de las agencias internacionales en este ámbito. De estructura paritaria, que incorpora a miembros individuales nombrados tanto por los Gobiernos como por los pueblos indígenas, el Foro se ha convertido en un espacio privilegiado para el intercambio de experiencias, información y estrategias de la RTD de derechos indígenas²³.

La apertura de espacios institucionales específicos y la modificación de los procedimientos existentes de participación y toma de decisiones dotaron a la RTD de derechos indígenas de nuevas vías de estructuras de oportunidad para influir la agenda normativa internacional, y de hecho fueron canales claves en la emergencia de instrumentos internacionales específicos en esta materia. Uno de estos instrumentos es el Convenio 169 (C169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en los países independientes, adoptado en 1989²⁴. Aunque la participación de la RTD en la discusión de dicho convenio fue, al menos en términos formales, limitada, su influencia resultó, sin embargo, crucial en sus contenidos, que reflejaron gran parte de la agenda internacional de los derechos indígenas²⁵. El C169 ha sido ratificado por la gran mayoría de los países latinoamericanos, donde, se ha convertido en todo un código común para la articulación de las demandas indígenas²⁶.

El segundo de estos instrumentos es la Declaración de ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DDPI). Fruto del largo proceso de negociaciones entre estados y representantes indígenas en el seno del Grupo de Trabajo *Ad Hoc* de la Comisión de Derechos Humanos, el instrumento se aprobó por el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2006 y, tras un nuevo periodo de negociaciones entre Estados (de nuevo con la activa participación de la RTD de derechos indígenas), la declaración fue finalmente adoptada por la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre de 2007²⁷.

²¹ ANAYA, *Indigenous Peoples...*, *op. cit.*, pp. 60-63.

²² *Ibidem*, 63.

²³ GARCÍA-ALIX, Lola, *The Permanent Forum on Indigenous Issues*, Copenhagen, International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), 2003.

²⁴ Sobre el proceso de elaboración del C169 de la OIT y la política histórica de la organización en relación con los pueblos indígenas, véase RODRÍGUEZ-PIÑERO, Luis, *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law: The ILO Regime (1919-1989)*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

²⁵ ANAYA, *Indigenous Peoples...*, *op. cit.*, pp. 68-75.

²⁶ RODRÍGUEZ-PIÑERO, Luis, “La internacionalización de los derechos indígenas en América Latina: ¿El fin de un ciclo?”, en MARTÍ PUIG, Salvador (ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina: El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, CIDOB, Barcelona, 2007, pp. 187-189.

²⁷ Sobre el proceso de elaboración de la DDPI, véase ÅHRÉN, Mattias, EIDE, Asbjørn, Eide y MINDE, Henry, “The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: What made it possible? The work and process

Tanto el C169 de la OIT como la Declaración de ONU recogen estándares relativos a los derechos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, incluyendo el derecho a un medioambiente sano así como los estándares aplicables en relación con los proyectos de desarrollo y la extracción de recursos en territorios indígenas ([Cuadro 1](#)). Dichos estándares han sido también desarrollados y reafirmados por otros instrumentos internacionales y por la jurisprudencia de los órganos internacionales de derechos humanos, accionados por la propia RTD de derechos indígenas (ver [Cuadro 4](#)).

Estándares aplicables	Convenio 169 de la OIT	Declaración de la ONU
Derechos de propiedad sobre los territorios tradicionales	Derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y a utilizar tierras para sus actividades tradicionales y de subsistencia (art. 14).	Derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización (art. 27.2).
Derechos de propiedad y uso de los recursos naturales	Derecho a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales (art. 15.1)	“ ”
Derecho a un medioambiente sano	Medidas especiales para salvaguardar el medio ambiente de los pueblos indígenas (art. 4.1)	Derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. (art. 29.1)
Prohibición del traslado forzoso	Prohibición del traslado sin el consentimiento informado, salvo en casos excepcionales (art. 16.1-2)	Prohibición del traslado sin el consentimiento previo, libre e informado (art. 10).
Derecho a la consulta/consentimiento	Deber de consultar en relación con medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas “con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento” (art. 6.1.a-2)	Deber de consultar “a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. (art. 19)
- en relación con la explotación de los recursos naturales	Deber de consultar antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. (art. 15.3)	

beyond the final adoption”, *Gáldu Čála – Journal of Indigenous Peoples Rights*, Vol. 4, 2007: http://www.galdu.org/govat/doc/galdu_4_07_eng_web.pdf [visitado el 2/5/09]

Derecho a la participación en los beneficios derivados de la explotación de recursos	Participación en los beneficios "siempre que sea posible" (art. 15.2)	Deber de consultar en relación con proyectos que afecten a las tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (art. 32.2)
Derecho a la compensación por impactos derivados de la explotación de recursos	Derecho percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de la explotación de los recursos (art. 15.2).	Mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades (art. 32.2)
Estudios de impacto/medidas de mitigación	Estudios de impacto social, espiritual y cultural y medioambiental (art. 7.2)	Medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual (art. 32.3).

Cuadro 1: Estándares internacionales aplicables en relación con la explotación de los recursos naturales en territorios indígenas

Las normas del C169 y, sobre todo, de la DDPI (incluso antes de su aprobación formal) han mantenido una relación simbiótica con las demandas de la RTD de los pueblos indígenas ante las IE: por un lado, estas demandas han ejercido influencia en la discusión multilateral en torno al contenido normativo de estos documentos y, por otro lado, estas normas han influido en la articulación de dichas demandas. Un elemento clave del discurso actual de la RTD es la reivindicación del derecho al Consentimiento Previo Libre Informado (CPLI) ante los proyectos de inversión, desarrollo o extracción de recursos en los territorios indígenas, un derecho que encuentra su fundamento ahora en la DDPI. En palabras de Joji Carino, una conocida activista filipina de derechos indígenas:

Los pueblos indígenas defienden el [CPLI] como un derecho fundamental en el proceso de desarrollo, llamado a salvaguardar sus intereses materiales, culturas y valores ecológicos, y para minimizar el daño. El ejercicio genuino del [CPLI] significa aceptar el derecho de los pueblos indígenas a rechazar proyectos que no cuenten con la aceptación de la comunidad, basada en una elección informada²⁸.

El derecho al CPLI recogido en la DDPI, comúnmente contrapuesto al derecho a la consulta del C169, es quizás la cuestión más controvertida en el actual régimen internacional sobre derechos de los pueblos indígenas. Muchos estados se han opuesto al reconocimiento de dicho derecho en la DDPI en el sentido de que no podía ser entendido como la atribución a los pueblos indígenas de un "derecho de veto" absoluto sobre las políticas gubernamentales²⁹. El carácter pretendidamente "no vinculante" de la DDPI, frente a la fuerza vinculante de tratado del C169 es uno de los argumentos más comúnmente

²⁸ CARINO, Joji, "Indigenous Peoples' Right to Free, Prior, Informed Consent: Reflections on Concepts and Practice", *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 22, nº1, pp. 19-39, en p. 20.

²⁹ ÅHRÉN, Mattias, "The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples- How was it adopted and why is it significant?" *Gáldu Čála – Journal of Indigenous Peoples Rights*, vol. 4, 2007, pp. 117-118: http://www.galdu.org/govvat/doc/galdu_4_07_eng_web.pdf [visitado el 2/5/09].

esgrimidos para negar el derecho al consentimiento indígena³⁰. Aunque los derechos a la consulta y al consentimiento comienzan a ser articulados en la práctica de los mecanismos internacionales de derechos humanos como derechos complementarios y no excluyentes, lo cierto es que esta diferenciación continúa operando en los discursos de los distintos actores³¹.

2. Las estrategias de la red transnacional de defensa de los derechos indígenas ante las industrias extractivas

La composición, discurso y agenda de la RTD ha ido evolucionando a lo largo de las dos últimas décadas como fruto de la interacción con otros actores y de las propias realidades cambiantes a las que se enfrentan los pueblos indígenas en todo el mundo. Durante las últimas décadas, los distintos actores de la red han alcanzado cotas de influencia y tecnificación que les ha permitido entrar en procesos globales de alto calado político y nivel de especialización, como la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el régimen internacional de propiedad intelectual, el régimen de acceso a los recursos de la biodiversidad o la discusión en torno al cambio climático.

Las IE ha sido también uno de los campos prioritarios de movilización de la RTD de defensa de los derechos indígenas en los últimos años. En esta sección, se analizarán algunas de las estrategias más relevantes de la RTD. Como han argumentado Beck, Sikkink y otros autores, conviven estrategias de persuasión y socialización, que movilizan la información, las ideas y el capital simbólico de la red, con políticas de presión que buscan influir a actores más poderosos a través de la búsqueda de apoyos de otros actores y la exigencia de la responsabilidad³².

2.1. La movilización en el nivel local

Una de las estrategias más básicas de todo movimiento social, a veces ignorada cuando se presta especial atención a las redes transnacionales, es la movilización de los actores locales. En el caso de las IE y los pueblos indígenas, no puede tampoco pasarse por alto el importante papel que juegan las propias comunidades indígenas afectadas en el ámbito local. Negociaciones con las autoridades al nivel local o estatal, manifestaciones, o, cuando estas acciones no generan el impacto esperado, cortes de carreteras, sabotajes de maquinaria o incluso el secuestro simbólico de autoridades estatales o personal de las empresas son ya prácticas comúnmente asociadas a las actividades extractivas en territorios indígenas. En algunos casos, las estrategias llegan a ser desesperadas, como en el caso de las comunidades u'wa de Colombia, que han amenazado con el suicidio colectivo de sus miembros antes de permitir la entrada en su territorio de la petrolera Occidental-OXY³³.

³⁰ CLAVERO, Bartolomé, "Valor de los Derechos Humanos y Supervisión Internacional de los Derechos de los Pueblos Indígenas", *Bartolomé Clavero: Ensayos, opiniones y actualidad* [blog]: <http://clavero.derechosindigenas.org/?p=818> [visitado el 2/5/09].

³¹ ÅHRÉN, "The UN Declaration...", *op. cit.*, pp. 117-118.

³² KECK y SIKKINK, *Activists Beyond Borders...*, *op. cit.*, pp. 16-24.

³³ OILWATCH, *La manera occidental de extraer petróleo: La Oxy en Colombia, Ecuador y Perú*. Quito, Oilwatch, 2001, pp. 14-16:

La movilización local de los pueblos indígenas ante las actividades de las IE en sus territorios ancestrales está en el origen de toda una serie de procesos. Por un lado, es el punto de origen de la dinámica de “boomerang” que tanto ha interesado a la literatura del constructivismo liberal relativa a los derechos humanos: ante la falta de respuesta de los mecanismos domésticos ante las reivindicaciones de los pueblos indígenas a nivel local, las comunidades y ONG “se saltan” el nivel doméstico, movilizan el apoyo de otros actores de la RTD de derechos indígenas y recurren a estrategias internacionales de denuncia³⁴. Comunidades locales como los *western shoshone*, afectados por la minería de oro a cielo abierto en el territorio reconocido por los tratados con el Gobierno de Estados Unidos en el estado de Nevada; los subanon, en Filipinas; las comunidades quechuas afectadas por la mina Yanacocha, en el Perú; o las comunidades mayas afectadas por la minería en el departamento de San Marcos, en Guatemala, son sólo algunos de los casos locales más internacionalizados³⁵.

La movilización es también el capítulo inicial de un ciclo cada vez más frecuente de abusos contra los pueblos indígenas, particularmente en las áreas más remotas y con escasa presencia estatal. Violencia e intimidación por parte de las fuerzas del orden, paramilitares y empresas de seguridad (toda una nueva forma de actividad mercenaria alrededor de las actividades extractivas), asesinatos de líderes indígenas o violencia sexual son algunos de los otros “efectos colaterales” de las actividades extractivas en los territorios indígenas³⁶.

Uno de los casos más emblemáticos en este sentido es el de la comunidad quichua de Sarayaku, en la Amazonía ecuatoriana. En 2003, la comunidad denunció a Ecuador ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por el otorgamiento de una concesión a una ET para la explotación de petróleo en el área conocida como “Bloque 23”, que incluye el 65% del territorio tradicional de la comunidad, sin consultar a ésta y sin su consentimiento. A raíz de la movilización de la comunidad contra dicha concesión, sus miembros fueron objeto de una campaña sistemática de hostigamiento por parte de empleados de la empresa, el ejército y la policía, que realizaron incursiones punitivas al interior de la comunidad, bloquearon los ríos de acceso a la misma, y atentaron contra la integridad de sus líderes. En 2003, la CIDH y, posteriormente la Corte Interamericana, otorgaron medidas de protección a favor de los líderes y miembros de la comunidad³⁷. Las medidas fueron prorrogadas por la Corte en 2005, y aún siguen vigentes³⁸.

La apertura de espacios de negociación en el nivel local para atender las denuncias de las comunidades indígenas ante las IE está directamente relacionada con el nivel de

<http://www.oilwatch.org/doc/libros/maneraocci.pdf> [visitado el 2/5/09].

³⁴ KECK y SIKKINK, *Activists Beyond Borders...*, *op. cit.*, pp. 12-13; RISSE, KOPP y SIKKINK, *The power of human rights...*, *op. cit.*, pp. 18-23.

³⁵ *Vid. supra*, n. 3.

³⁶ TEBTEBBA, “Concept Note”, *op. cit.*, p. 2.

³⁷ *Pueblo indígena kichwa de Sarayaku y sus miembros (Ecuador)*, Informe de admisibilidad, Informe Nº 62/04, petición Nº 167/03 (13/10/04).

³⁸ *Caso pueblo indígena de Sarayaku (Medidas provisionales)*, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (17/05/05).

socialización de los Estados de las normas internacionales en materia de pueblos indígenas. Uno de los derechos claves que han sido articulados por los instrumentos y jurisprudencia internacionales es, como vimos arriba, el derecho de los pueblos indígenas a la consulta en relación con los proyectos de extracción de los recursos en sus territorios³⁹. Se trata de un derecho de naturaleza eminentemente procedimental y cuyo ejercicio se ve sometido a todo tipo de vicios, pero que ha permitido a los pueblos indígenas abrir espacios de negociación con los estados y las ET frente a los proyectos extractivos en sus territorios, exigir condiciones para dichos proyectos y conseguir apoyos locales e internacionales. Con una larga lista de excepciones en la práctica, el deber de consulta es ahora asumido por la gran mayoría de los estados que han reconocido derechos específicos a estos pueblos, particularmente en los estados parte del Convenio 169⁴⁰.

En cambio, la demanda de reconocimiento de un derecho de los pueblos indígenas al *consentimiento* en relación con la exploración o explotación *de los* recursos naturales no renovables, todavía en discusión en el ámbito internacional, ha sido hasta la fecha reconocido por una lista limitada de estados, como Bolivia (que, bajo la presidencia de Evo Morales, adoptó la DDPI como parte de su derecho interno), Filipinas o Groenlandia (territorio autónomo de Dinamarca de población mayoritariamente inuit). En Belice, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha aplicado la DDPI para exigir el consentimiento indígena en relación con proyectos de extracción de recursos en los territorios mayas⁴¹.

La aplicación del deber estatal de obtener el consentimiento indígena resulta sin embargo problemático en la práctica. Por ejemplo, en Filipinas, la Ley de Derechos de Pueblos Indígenas (IPRA, por sus siglas en inglés) de 1997 sentó todo un precedente internacional, exigiendo el consentimiento previo de los pueblos indígenas o "comunidades culturales indígenas" en los casos en casos de traslado de comunidades, exploración o explotación de los recursos no renovables, acceso a recursos biogenéticos o prospecciones arqueológicas. Sin embargo, el IPRA pronto entró en conflicto con la legislación minera posterior, la práctica del estado de otorgar concesiones mineras en territorios no titulados a favor de los pueblos indígenas y las irregularidades generalizadas en los procesos de consulta y consentimiento⁴². Filipinas es un buen recordatorio de la distancia todavía existente entre las normas internas adoptados por los estados y la práctica de las IE, que nos remite a la cuestión más amplia de las barreras internas en los procesos de socialización de normas internacionales.

2.2. La emergencia de nuevos actores y coaliciones

El empuje de las IE, ligada a la apertura de espacios institucionales cada vez más especializados y tecnicados en relación con las políticas internacionales relativas a estas

³⁹ ANAYA, *Indigenous Peoples...*, *op. cit.*, pp. 153-156.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ DOYLE, Cathal, "Free Prior Informed Consent (FPIC) – A Universal Norm and Framework for Consultation and Benefit Sharing in relation to Indigenous Peoples and Extractive Industries and the Extractive Sector", *Ponencia presentada en el Taller de la OACDNUH sobre Industrias Extractivas, Pueblos Indígenas y Derechos Humanos (Moscú, 3-4 de diciembre de 2008)*, p. 3:

www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/workshops/Doyle_Moscow_workshop.doc [visitado el 2/5/09]

⁴² CARINO, "Indigenous Peoples' Right...", *op. cit.*, pp. 26-39

industrias (como es el caso de las políticas de las IFI), ha generado cambios en la propia configuración de la RTD, llevando a la aparición de nuevos actores en el interior de la red y de nuevas coaliciones hacia el exterior.

Durante la década de los noventa hizo su aparición una nueva generación de ONG de la RTD con una agenda de trabajo específica en materia de IE. Algunos ejemplos de esta nueva generación de ONG son, por ejemplo, el Programa de los Pueblos de los Bosques (FPP, por sus siglas en inglés), creado en 1992, como una red difusa que integra en sus filas antropólogos con experiencia en el trabajo en instituciones internacionales (como Marcus Colchester o Tom Griffiths) y abogados de reconocida trayectoria internacional, como el abogado maorí Fergus Mackay⁴³. En 1996 se crea Tebtebba (*Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education*), una ONG indígena filipina, liderada por la actual presidenta del Foro Permanente de la ONU, Victoria Tauli-Corpuz⁴⁴. Ambas organizaciones han jugado un papel de gran trascendencia en la revisión de las políticas con las IFI en relación con las IE y los pueblos indígenas. Otras organizaciones indígenas y sus organizaciones de apoyo han asumido también la agenda de trabajo de las IE, tanto en el ámbito doméstico (como en el caso de la emblemática Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería – CONACAMI⁴⁵) o transnacional (como la Articulación por un movimiento por la industria petrolera en países amazónicos –MAIPPA⁴⁶).

Asimismo, la RTD ha tejido toda una serie de alianzas estratégicas con otros actores, incluyendo coaliciones y campañas en contra de las actividades del BM y otras IFI, y en particular, de nuevo, con las redes ecologistas. Un gran número de organizaciones indígenas de ámbito local o internacional han formado parte de campañas internacionales como la moratoria para las IE promovida por *Friends of the Earth* en 2000⁴⁷, y forman también parte de redes transnacionales contra las IE, como *Oilwatch*, *Mines and Communities*, *World Bank Watch* ó *Amazon Watch*, entre otras.

1.1. Intercambio de información y producción de conocimiento técnico

La aparición de nuevos actores y su participación en coaliciones globales en relación con las IE han sido factores clave en el intercambio de información, experiencias y estrategias de la RTD de los pueblos indígenas en relación con las IE. Las organizaciones de la red poseen un acceso a la información sobre la situación en el nivel local de la que carecen los gobiernos o las instituciones internacionales, incluyendo las IFI con presencia en el terreno.

Asimismo, en la medida en que los actores de la RTD cuentan con la capacidad técnica para enmarcar la información de la que disponen en términos fácilmente procesables en el discurso de las instituciones internacionales, se convierten, de hecho, en subcontratas formales o informales de dichas instituciones, aumentando su margen de influencia en los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, Tebtebba y FPP ha producido varios informes

⁴³ <http://www.forestpeoples.org>

⁴⁴ <http://www.tebtebba.org>

⁴⁵ <http://www.conacami.org>

⁴⁶ <http://www.maippa.org>

⁴⁷ FPP y TEBTEBBA, *Extracting Promises...*, *op. cit.*, p. 4.

oficiales sobre las IE para el Grupo de Trabajo y el Foro Permanente de la ONU, así como para el Banco Mundial y otras agencias internacionales⁴⁸. La generación de capacidades técnicas ha facilitado también a la RTD el acceso a las comunidades epistémicas internacionales. En los últimos años se han sucedido una serie de reuniones internacionales, convocadas oficialmente por ONU y otras organizaciones internacionales, en las cuales los actores de la RTD han participado activamente en calidad de expertos. Los insumos de estos actores han sido también esenciales para muchos de los informes oficiales realizados por distintos mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas (Cuadro 2).

Seminarios organizados por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)	Seminarios organizados por el Foro Permanente	Informes oficiales de la ONU
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Taller sobre pueblos indígenas, las empresas privadas de explotación de recursos naturales, energía y minería, y los derechos humanos (Ginebra, 2001) (E/CN.4/Sub.2/AC.4/2002/3). ▪ Seminario de expertos sobre la soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales y su relación con la tierra (Ginebra, 2006) (E/CN.4/Sub.2/AC.4/2006/3). ▪ Taller Internacional sobre empresas extractivas, pueblos indígenas y derechos humanos: Hacia un marco de consulta, participación en los beneficios y resolución de conflictos (Moscú, 2008) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Taller internacional sobre metodologías relativas al CPLI de los pueblos indígenas (Nueva York, 2005) (E/C.19/2005/3). ▪ Grupo de expertos internacionales sobre los pueblos indígenas y la protección del medioambiente (Salekhard, 2007) ▪ Taller internacional sobre las perspectivas en las relaciones entre los pueblos indígenas y las compañías industriales (Khabarovsk, 2007) ▪ Taller internacional de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, responsabilidad corporativa y las IE (Baguio City, 2009) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grupo de Trabajo: La relación con la tierra (E/CN.4/Sub.2/2001/21). ▪ Relator Especial: El impacto de los megaproyectos (2003) (E/CN.4/2003/90) ▪ Grupo de Trabajo: La soberanía permanente sobre los recursos naturales (2004) (E/CN.4/Sub.2/2004/30) (Add.1) ▪ Grupo de Trabajo: El consentimiento libre, previo e informado en relación el desarrollo en tierras y recursos naturales indígenas (2005) (E/CN.4/Sub.2/AC.4/2005/WP.1)

Cuadro 2: Seminarios e informes oficiales de la ONU en relación con las IE y los pueblos indígenas

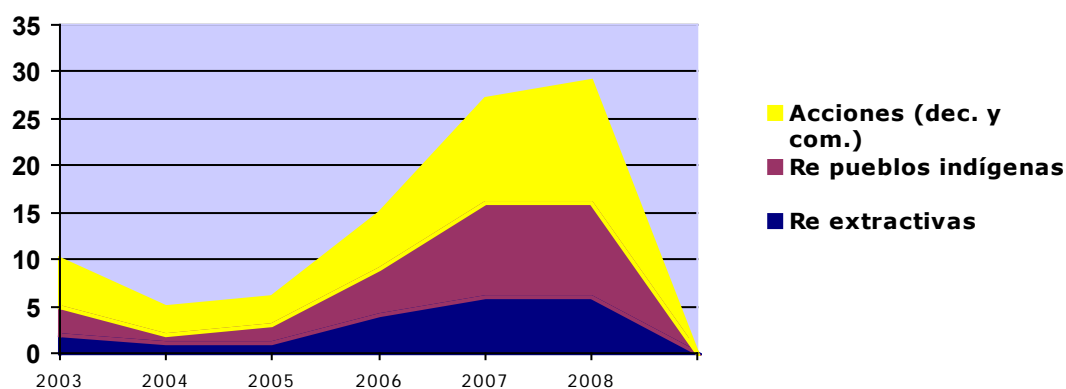
2.3. Denuncias ante los mecanismos internacionales

⁴⁸ Véase, p. ej., *Working Group on Indigenous Populations: Legal Commentary on the Concept of Free, Prior and Informed Consent. Expanded working paper submitted by Mrs. Antoanella-Iulia Motoc and the Tebtebba Foundation offering guidelines to govern the practice of Implementation of the principle of free, prior and informed consent of indigenous peoples in relation to development affecting their lands and natural resources*, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2005/WP.1 (14/7/05).

Con la reciente entrada de las cuestiones indígenas en la agenda internacional de los derechos humanos, el movimiento indígena ha recurrido cada vez con más frecuencia a mecanismos de exigencia de responsabilidad de carácter formalizado dentro del régimen internacional de los derechos humanos.

La apertura de mecanismos institucionales específicos en el seno de ONU ha servido también a los distintos actores de la RTD de derechos indígenas para llamar la atención internacional sobre el impacto de las IE y el papel que juegan las IFI y las empresas transnacionales. Así, desde la primera sesión del Foro Permanente de ONU sobre las Cuestiones Indígenas en 2002, los representantes de pueblos indígenas y sus organizaciones de apoyo han presentado informes sobre las violaciones de los derechos indígenas provocadas por la actividad de las IE⁴⁹.

La evolución gradual del régimen internacional de derechos humanos hacia el reconocimiento de los derechos indígenas ha permitido a la RTD recurrir ante los mecanismos y procedimientos internacionales de derechos humanos para denunciar los abusos cometidos por las IE. La OIT cuenta con sus propios mecanismos de control en relación con las violaciones del Convenio 169 por parte de los Estados que lo han ratificado. En cambio, por su propio valor jurídico como declaración, la DDPI no cuenta con mecanismos de supervisión específicos. Sin embargo, y en gran medida fruto de las estrategias legales de los actores de la RTD, los casos de derechos indígenas han hecho su entrada en los mecanismos internacionales y regionales en el marco de instrumentos de derechos humanos de carácter general⁵⁰. En los últimos años, los casos relativos a IE han comenzado a cobrar una especial dimensión en estos mecanismos, como indica la práctica del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), incluso antes de la aprobación de la DDPI (Cuadro 3).



Cuadro 3: Acciones relativas a industrias extractivas en territorios indígenas bajo el mecanismo de alerta temprana/acción urgente del CERD⁵¹

⁴⁹ TEBTEBBA, "Concept Paper"..., op. cit., p. 2.

⁵⁰ ANAYA, *Indigenous Peoples...*, op. cit.,

⁵¹ Fuente: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.htm> [visitado el 2/5/09]

Uno de los casos internacionales más avanzados en materia de IE es *Saramaka v. Surinam*, fallado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2007. El caso se añade a la jurisprudencia desarrollada por la Corte a partir de *Awás Tingni v. Nicaragua*, fruto del litigio estratégico de actores clave de la RTD de derechos indígenas⁵². En el caso *Saramaka*, en el que estuvo activamente involucrada la organización FPP, la Corte decidió que Surinam había violado el derecho de propiedad de una comunidad *maroon*, en parte, por planificar actividades de explotación aurífera en el territorio tradicional de la comunidad, sin consultarla previamente. El estándar fijado por la Corte para la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas recoge los avances normativos plasmados en instrumentos como el Convenio 169 y la DDPI:

"[e]l Estado debe cumplir con las siguientes tres garantías: primero, el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción...que se lleve a cabo dentro del territorio Saramaka. Segundo, el Estado debe garantizar que los miembros del pueblo Saramaka se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio. Tercero, el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio Saramaka a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental"⁵³.

La sentencia de la Corte en *Saramaka* va más allá al exigir el consentimiento de los pueblos indígenas en relación con aquellos proyectos "a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio [indígena]"⁵⁴. El derecho al consentimiento indígena frente a los proyectos extractivos ha sido también empleado explícitamente por el CERD en una elaboración jurisprudencial amplia de las obligaciones estatales derivadas de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial[□] ([Cuadro 4](#)).

⁵² Uno de los casos más emblemáticos sobre derechos de los pueblos indígenas en el nivel internacional, que de hecho da origen a toda una dinámica de casos activados por la RTD de derechos indígenas y ONG de derechos humanos es el caso *Awás Tingni v. Nicaragua*, fallado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2001. Véase ANAYA, S. James y CAMPBELL, Maia S., "Gaining Legal Recognition of Indigenous Land Rights: The Story of the *Awás Tingni* Case in Nicaragua" en HURWITZ, Deena R., SATTERTHWAITTE, Margaret L, (eds.), *Human Rights Advocacy Studies*, Foundation Press, Nueva York, 2009, pp. 117-154

⁵³ *Pueblo Saramaka v. Surinam* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas", Sentencia de 28/11/07, Serie C No. 172 (2007), párr. 129.

⁵⁴ *Ibidem*, párr. 134.

Estándares aplicables	Corte IDH (Casos contenciosos)	CERD Rec. Gen. sobre pueblos indígenas (Nº 23), 1997
Derechos de propiedad sobre los territorios tradicionales	Derecho de propiedad comunal sobre las tierras tradicionalmente usadas u ocupadas por los pueblos indígenas, según su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres (<i>Awas Tingni</i>)	Derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras comunales, territorios y recursos
Derechos de propiedad y uso de los recursos naturales	Derecho a uso por razones espirituales, ceremoniales, culturales y economía de subsistencia (<i>Sawhoyamaya</i>)	”
Prohibición del traslado forzoso	Derecho a la restitución en casos de traslado o pérdida involuntaria de tierras, o compensación en forma de tierras (<i>Moiwana</i>)	Derecho a la restitución en casos de traslado o pérdida involuntaria de tierras, o compensación en forma de tierras. Deber de obtener el consentimiento.
Derechos a la consulta/consentimiento		Deber de obtener el consentimiento en relación con decisiones que afecten directamente a los derechos e intereses de los pueblos indígenas.
- en relación con la explotación de los recursos naturales	Deber de consultar. Deber de obtener el consentimiento en casos de proyectos de gran impacto (<i>Saramaka</i>). Dependiendo de las circunstancias, deber de obtener el consentimiento (<i>Saramaka</i>)	
Derecho a la participación en los beneficios derivados de la explotación de recursos	El estado debe garantizar que los pueblos indígenas se beneficien de los proyectos extractivos (<i>Saramaka</i>)	
Estudios de impacto/medidas de mitigación	Obligatoriedad de estudios de impacto social y ambiental por entidades independientes (<i>Saramaka</i>)	

Cuadro 4: Jurisprudencia de los órganos internacionales de derechos humanos en relación con los pueblos indígenas y las IE

2.4. Exigencia de responsabilidad de las empresas transnacionales

Junto con la utilización de mecanismos internacionales de derechos humanos propiamente dichos, la RTD ha inaugurado nuevas estrategias jurídicas frente a actores de especial

relevancia para las IE: las empresas transnacionales (ET). Las ET se encuentran cada vez más presentes en el punto de mira de los actores de la RTD por su responsabilidad en las violaciones de los derechos indígenas, particularmente en países de débil institucionalidad estatal. Los vacíos y ambigüedades jurídicas existentes tanto a nivel internacional como doméstico, así como la connivencia de intereses económicos y políticos son algunos de los factores que permiten a las ET ganar autonomía de acción sin control institucional y sin rendición de cuentas⁵⁵.

Al igual que las autoridades gubernamentales, las ET son el blanco de la movilización local de los pueblos indígenas⁵⁶. La experiencia comparada, sin embargo, muestra que las campañas públicas de denuncia de las actividades de las ET en aquellos países donde actúan suele tener poco impacto en la práctica de dichas empresas, al menos en los países en vías de desarrollo⁵⁷. Por esta razón, el locus privilegiado de las estrategias de la RTD en relación con las ET son los países de origen de estas empresas, para lo cual los actores y aliados de de la red en Estados Unidos y en distintos países de la Unión Europea han jugado un papel fundamental.

Uno de los casos más emblemáticos es, en este sentido, el caso de las estrategias jurídicas transnacionales contra la empresa estadounidense *Texaco* (ahora propiedad de *Chevron*), fue la responsable de la explotación petrolífera en vastas extensiones del Oriente ecuatoriano (incluyendo los territorios tradicionales de los pueblos cofán, siona, secoya, kichwa y huaorani) durante más de dos décadas, dejando atrás un desastre ambiental sin precedentes que ha llegado a conocerse como el "Chernobil de la Amazonía". En 1993, una serie de grupos ambientalistas de Estados Unidos, en coalición con organizaciones ecuatorianas, comenzaron una serie de acciones legales ante los tribunales estadounidenses, argumentando violaciones del derecho internacional por parte de la empresa como consecuencia del impacto de sus actividades extractivas sobre el medioambiente y la salud de las comunidades indígenas locales. Detrás de esta acción se encontraba una amplia red de actores locales y extranjeros, agrupados ahora bajo la campaña "Chevron Tóxico"⁵⁸. Tras un complicado proceso en Estados Unidos, en 2002 un tribunal decidió que la jurisdicción apropiada para juzgar el caso era la de Ecuador, donde el caso está siendo visto en la actualidad⁵⁹. La empresa se enfrenta a una solicitud de reparación que asciende a 27 billones de dólares que, de ser finalmente admitida, será ejecutable en Estados Unidos⁶⁰.

Otro ejemplo reciente de este tipo de estrategias transnacionales es la queja presentada por la ONG *Survival International* en Gran Bretaña contra la compañía *Vedanta*

⁵⁵ Véase SAWYER y PÉREZ, *Transnational Governmentality ...*, op. cit., pp. 24-36.

⁵⁶ OILWATCH, *10 años de lucha, 10 años de resistencia*, Quito, Oilwatch, pp. 77-80.

⁵⁷ SWAYER y PÉREZ, *Transnational Governmentality...*, op. cit., p. 24.

⁵⁸ <http://chevrontoxico.com/>

⁵⁹ Sobre el caso *Texaco-Chrevron*, vid. KIMERLING, Judith "Indigenous Peoples and the Oil Frontier in Amazonia: The Case of Ecuador, ChevronTexaco, and *Aguinda v. Texaco*", *New York University Journal of International Law & Politics*, vol. 38, nº3, 2006 ; KIMERLING, Judith, y FCNUAE (Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana), *Crudo Amazónico*, Quito, Abya-Yala, 1993.

⁶⁰ FORERO, Juan, "In Ecuador, High Stakes in Case Against Chevron: Legal Battle in the Amazon", *The Washington Post* (28 April 2009): www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/04/27/AR2009042703717.html [visitado el 10/5/09].

Resources, en relación con la mina de bauxita que plantea abrir en el estado indio de Orissa. La queja fue presentada ante la Organización y Cooperación y Desarrollo en Europa (OCDE), alegando el incumplimiento de las normas éticas de la organización sobre las ET por el futuro impacto de la mina sobre el pueblo indígena *dongria kondh*, que no fue consultado en torno al proyecto⁶¹. Recientemente, el punto focal de la OCDE sobre ET en Gran Bretaña admitió a trámite la queja. Aunque el mecanismo de la OCDE no es de carácter vinculante, si puede conseguir un impacto político de gran alcance sobre las actividades de *Vedanta*.

La RTD de derechos de los pueblos indígenas ha comenzado también a accionar los mecanismos internacionales de derechos humanos (asociados al principio de responsabilidad internacional de los estados) en relación con la práctica de las empresas extractivas en terceros países. Así, por ejemplo, en sus últimas observaciones sobre Canadá, el CERD expresó su preocupación por el “*impacto negativo de las actividades económicas relacionadas con la extracción de los recursos naturales fuera de Canadá por parte de empresas transnacionales registradas en Canadá sobre el derecho a la tierra, salud, medioambiente y forma de vida de los pueblos indígenas que viven en estas regiones*”⁶². El Comité recomendó a Canadá que adoptara mecanismos legislativos o administrativos para exigir responsabilidades a estas empresas⁶³. Detrás del telón, el CERD obtuvo información de las ONG canadienses e internacionales sobre derechos indígenas que presentaron “informes alternativos” en la sesión del Comité. Dos de estos informes, presentados por el *Western Shoshone Defense Project* y el *International Indian Treaty Council* detallaban el impacto de las ET canadienses sobre los pueblos indígenas de Guatemala y Estados Unidos⁶⁴.

Junto con las estrategias jurídicas, la RTD de defensa de los derechos indígenas y otros aliados estratégicos ha recurrido a la denuncia pública en los países de origen de las ET. En el caso de España, la ONG Intermón-Oxfam ha comenzado a publicar informes, realizados en cooperación con organizaciones indígenas locales, denunciando el impacto de las actividades extractivas de la transnacional española REPSOL-YPF sobre las comunidades locales en países como Bolivia, Paraguay o Perú⁶⁵. En 2008, la ONG consiguió tener acceso a la junta de accionistas de la empresa gracias a pequeños accionistas y fondos de inversión éticos para llamar la atención sobre el impacto de sus actividades sobre los derechos indígenas. Como respuesta a estas denuncias, REPSOL elaboró en 2008 una política sobre

⁶¹ SURVIVAL INTERNATIONAL, “Se acumulan los problemas para Vedanta: la OCDE acepta la queja de Survival mientras el presidente de la empresa se enfrenta a investigación por fraude”, *Noticias de Survival* (30/3/09): <http://www.survival.es/noticias/4383> [consultado el 30/3/09]

⁶² CERD, *Observaciones finales sobre Canadá*, CERD/C/CAN/CO/18 (25/05/07), párr. 17 (traducción del autor).

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Todos los informes alternativos presentados en relación con el examen de Canadá se encuentran disponibles en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/cerds70-ngos-canada.htm> [3/3/09]

⁶⁵ INTERMÓN-OXFAM, *La industria extractiva: pozos negros para los Pueblos Indígenas*, Madrid, Intermón-Oxfam, Madrid, 2007; *Pueblos sin derechos. La responsabilidad de Repsol YPF en la Amazonía peruana*, Intermón-Oxfam, Madrid, 2007; *Repsol YPF en el Chaco boliviano: El pueblo guaraní en el proceso de defensa de sus derechos*, Intermón-Oxfam, Madrid, 2006.

pueblos indígenas, todavía en fase de finalización⁶⁶.

Los actores estatales se encuentran también en medio de las interacciones entre la RTD de derechos indígenas y las ET. Siguiendo con el ejemplo de España, la Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas (ECEPI) de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID) supone un primer paso en la buena dirección, al afirmar que *“las empresas [que] reciban o vayan a recibir subvenciones o ayudas públicas [en concepto de] ayuda al desarrollo”* deberán cumplir con los principios de derechos indígenas recogidos en la estrategia⁶⁷. A raíz de la ratificación del C169 por España, el Programa Indígena de la AECID ha llevado a cabo consultas con las ET españolas para sensibilizarlas de sus obligaciones en relación con el respeto de los derechos indígenas⁶⁸.

Por último, otro tipo de estrategias que han ido desarrollándose recientemente intenta involucrar a las ET en un diálogo con la RTD en el marco de las denominadas políticas de responsabilidad corporativa o “licencia social para operar”. En algunos países, y particularmente en países con población indígena, como Canadá o Australia, las organizaciones indígenas han propiciado este tipo de políticas y han llegado a acuerdos exitosos con las empresas en torno a la explotación de recursos⁶⁹. En la medida en que las políticas de responsabilidad de las empresas en el ámbito internacional se encuentran todavía en fase de articulación, la internacionalización de este tipo de estrategias a través de la RTD de derechos indígenas cuenta todavía con importantes dificultades.

Una política pionera en este sentido es la política sobre pueblos indígenas adoptada en 2009 por el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), una organización empresarial que reúne a los líderes del sector. La política de ICMM adopta el compromiso de *“la defensa de los derechos humanos fundamentales y el respeto a las culturas, costumbres y valores”* de las comunidades locales⁷⁰. Asimismo, la política incorpora explícitamente el objetivo de *“alcanzar un apoyo comunitario amplio para nuevos proyectos o iniciativas”*, que puede incluir en algunos casos *“la decisión de no proceder con el desarrollo o la exploración [de los recursos] incluso si la ley lo permite”*⁷¹.

3. Las IFI y la socialización de las normas de derechos indígenas

Junto con los estados y las ET, la RTD de derechos indígenas ha puesto la mira desde hace

⁶⁶ Europa Press, “Interpón Oxfam pedirá hoy en la junta de accionistas de REPSOL YPF un “mayor compromiso” con la transparencia” (14/05/2009):

⁶⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación, *Estrategia de la Cooperación Española con los Pueblos Indígenas*, Madrid, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, 2006, p. 67.

⁶⁸ AECID, “El Programa Indígena mantiene una reunión de sensibilización con empresas españolas presentes a América Latina” (27/05/2008). En la reunión participaron, entre otros, representantes de las empresas Repsol, Iberdrola, Telefónica, Golden Decking y Endesa. La conclusión de este primer encuentro fue “un acuerdo por parte de todos los presentes subrayando la necesidad de seguir manteniendo este tipo de reuniones para seguir avanzando en las alianzas público-privadas”.

⁶⁹ Véase WEITZNER, Vivianne, *Cutting-Edge Policies on Indigenous Peoples and Mining: Key Lessons for the World Summit and Beyond*, North-South Institute, Ottawa, 2002.

⁷⁰ ICMM, *Position Statement: Indigenous Peoples* (2008), p. 1 (traducción del autor): <http://www.icmm.com/document/293> [consultado el 3/3/09]

⁷¹ *Ibidem*, p. 4 (traducción del autor).

décadas en las IFI, responsables de la financiación de grandes proyectos tanto públicos como privados, y por tanto actores fundamentales en las economía política de las IE. Las estrategias de presión y persuasión ejercidas por la red han jugado un papel clave en la emergencia y evolución de una serie de salvaguardas específicas de las IFI en relación con los proyectos financiados por dichas instituciones que tengan un impacto sobre los pueblos indígenas.

Tanto por su capacidad financiera como por su nivel de influencia sobre los actores estatales y otras IFI, el Grupo del Banco Mundial ha sido el marco institucional prioritario de las estrategias de la RTD de defensa de los derechos indígenas. El cambio gradual de los discursos y políticas del Banco puede ser analizado propiamente como un proceso de socialización de las normas del de derechos indígenas, dentro de un proceso más amplio de apertura relativa de estas instituciones a las normas internacionales de derechos humanos⁷². La activación de las normas internacionales por parte de RTD, en coalición con otras redes y coaliciones transnacionales, han contribuido a transformar la cultura institucional del Banco, una cultura previamente basada en el discurso tecnocrático y pretendidamente apolítico del desarrollo y en una interpretación estricta de su marco normativo interno (*Articles of Agreement*), hacia una mayor interacción con los pueblos indígenas y otros actores de la sociedad civil global⁷³.

3.1. Primeras denuncias y concesiones tácticas

Uno de los casos emblemáticos que hizo saltar las alarmas en la opinión pública internacional sobre el efecto devastador de los proyectos financiados por el Banco Mundial sobre los pueblos indígenas fue el Proyecto Polo Noroeste, en el estado brasileño de Mato Grosso, que preveía un programa de construcción de infraestructura y apertura a las IE en el territorio previamente asilado del pueblo nambiquara. Este proyecto supuso un arranque simbólico de la movilización de la RTD de derechos indígenas en relación con los proyectos financiados por el Banco, asumida, como vimos anteriormente, por una serie de ONGs especializadas que hacen su aparición a lo largo de la década de los 1960-1970.

El informe del cuarto Tribunal Russell (una iniciativa que tomaba el testigo del International War Tribunal creado por Russell y Sartre en los sesenta) denunció el proyecto como parte de un “*programa de destrucción y de opresión social de la población indígena de las Américas*”⁷⁴. En 1981, el antropólogo David Maybury-Lewis, entonces a la cabeza de

⁷² Para un detallado análisis de los factores que operan en la internalización de las normas internacionales de derechos indígenas por el Banco Mundial, véase SARFATY, Galit A., “The World Bank and the Internalization of Indigenous Rights Norms”, *Yale Law Journal* Vol. N° 114 (2005): pp.1792-1817. Véase también, GRAY, Andrew, “Development Policies – Development Protests: The World Bank, Indigenous Peoples and NGOs” en BROWN, David y FOX, Jonathan A., *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*, Cambridge (MA), The MIT Press, 1998; KINGSBURY, Benedict, “Operational Policies of International Institutions as Part of Law-Making: The World Bank and Indigenous Peoples” en GOODWIN-GILL, Guy S. y TALMON, Stefan, *The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie*. Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 1999.

⁷³ Véase, en general, NELSON, Paul, *The World Bank and non-governmental organizations: the limits of apolitical development*, Basingstoke, MacMillan, 1995; MILLER-ADAMS, Michelle, *The World Bank: The Agendas in the Changing World*. Londres y Nueva York, Routledge, 1997; O'BRIEN, Robert, GOETZ, Anne Marie, SCHOLTE, Jan Aart y WILLIAMS, Marc, *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

⁷⁴ “Informe del Cuarto Tribunal Russell: Un Testimonio Impresionante”, reproducido en *Boletín del Grupo de*

la organización estadounidense *Cultural Survival*, dirigió una carta al Director del Banco Mundial, denunciando el apoyo acrítico del Banco Mundial al Proyecto Polo Noroeste, definido como un "acto genocida consciente y programado"⁷⁵. El caso de Brasil se sumaba a otros proyectos financiados por el Banco, como el famoso megaproyecto de construcción de represas en el valle Narmada, en India⁷⁶.

La primera respuesta del Banco Mundial ante estas primeras denuncias internacionales fue la publicación, en 1981, del estudio *Economic Development and Tribal Peoples: Human Ecologic Considerations*, que demandaba garantías de protección a los receptores de la financiación del Banco y, en particular, evitar toda "invasión innecesaria o evitable en los territorios usados u ocupados por grupos tribales"⁷⁷. Sólo un año después, el Banco adoptó una política interna (*Operational Manual Statement* – OM 2.34) relativa a los "pueblos tribales en proyectos financiados por el Banco", lo que le convertiría en la primera institución financiera internacional en contar con una política específica en este ámbito⁷⁸.

La primera política del Banco, que fue pronto criticada por su enfoque desarrollista y por la falta de participación de los pueblos indígenas en su elaboración, representó sin embargo un importante paso dentro del proceso más amplio de socialización de las normas internacionales emergentes de derechos de los pueblos indígenas. Podría seguramente analizarse como una "concesión táctica" de parte del Banco dentro de un "modelo de espiral" de socialización de normas internacionales, que sin embargo implica la asunción de cierto grado de responsabilidad y que reemplaza a la mera negación como respuesta a las denuncias externas⁷⁹. Asimismo, la primera política del Banco representa un ejemplo de la incipiente interacción con la comunidad epistémica transnacional de científicos sociales sensibles a las cuestiones indígenas: la política fue elaborada por Robert Goodland, uno de los primeros sociólogos en formar parte del personal del Banco (un terreno antes reservado a los economistas), reconvertido posteriormente en uno de los principales críticos de las políticas del Banco⁸⁰.

La movilización de la RTD de derechos indígenas no se detuvo aquí. Por ejemplo,

Trabajo Internacional sobre Asuntos Indígenas, vol. 1, nº2, 1981, pp. 55-60.

⁷⁵ MAYBURY-LEWIS, David, "Carta al Presidente del Banco Mundial por varias entidades dedicadas a la defensa y protección del indio en Brasil", reproducida en *Boletín del Grupo de Trabajo Internacional sobre Asuntos Indígenas*, vol. 1, nº1, 1981, pp. 8-9. En 1980, el Cuarto Tribunal Russell evaluó una serie de casos financiados por el Banco como parte de un "programa de destrucción cultural y de opresión social de la población indígena de las Américas".

⁷⁶ El proyecto preveía la construcción de 30 megapresas, 135 presas medianas, y 3.000 micropresas. Sólo la famosa presa de Sardar Sarovar, en el estado de Gujarat, preveía la inundación de 1,8 millones de hectáreas, e implicando el desplazamiento forzoso de cientos de comunidades tribales (*adivasi*) y de otras comunidades. *Vid.* NARULA, Smita, "The Story of Narmada Bachao Andolan: Human Rights in the Global Economy and the Struggle Against the World Bank", *New York University Law & Legal Theory Research Paper Series*, Working Paper No. 08-62, 2008, pp. 351-352.

⁷⁷ MACKAY, Fergus, "Right to Free, Prior and Informed Consent and the World Bank's Extractive Industries Review", *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 22, nº2, pp. 7-16, en pp.14-15.

⁷⁸ SARFATY, "The World Bank...", *op. cit.*, p. 1801.

⁷⁹ Sobre el modelo de espiral en la socialización por los estados de las normas internacionales de derechos humanos, *vid.* RISSE, Thomas, ROPP, Stephen y SIKKINK, Kathryn, "Introduction", en RISSE, ROPP, y SIKKINK, "The Power of Human Rights...", *op. cit.*

⁸⁰ GOODLAND, Robert, "Free Prior Informed Consent and the World Bank." *Sustainable Development Law and Policy IV*, nº2, 2004, pp. 66-74, en nota 16.

Cultural Survival, en coalición con organizaciones ambientalistas como el *Natural Resources Defense Council* y el *World Wildlife Fund*, trabajó con el Congreso de los Estados Unidos para llamar la atención de los impactos sociales, culturales y medioambientales de los proyectos financiados por las IFI. Maybury-Lewis testificó en septiembre de 1985 ante el Subcomité de Operaciones Exteriores y el Comité de Asignaciones del Senado estadounidense sobre los proyectos apoyados por el Banco Mundial y sus demoleadoras consecuencias para los "derechos humanos de los pueblos nativos"⁸¹. Se denunció también la falta de implementación de la política del Banco; de hecho, un informe interno publicado en 1987 concluyó que sólo dos de los 33 proyectos financiados por el Banco con un impacto potencial sobre los pueblos indígenas se habían adherido seriamente a la política⁸². Mientras tanto, la movilización de la RTD de derechos indígenas comenzaba a adquirir "momentum" en el plano internacional, llevando a un clímax puntual con la adopción del C169 de la OIT en 1989.

3.2. El reconocimiento del estatus prescriptivo de las normas de derechos indígenas

Los desarrollos normativos en el régimen internacional de derechos humanos, unida a la acogida positiva por la opinión pública internacional y por actores influyentes (como el Senado de Estados Unidos) de las denuncias de la RTD de derechos indígenas, forzó al Banco a ir más allá de medidas cosméticas. En 1991, el Banco reemplaza su política interna OM 2.34 con una política vinculante para todos los proyectos del Banco, la Directiva Operacional OD 4.20 sobre "pueblos indígenas".

Aunque la elaboración de la nueva política fue pronto criticado como un proceso oscuro y poco participativo⁸³, el contenido de la política representaba un importante hito en la socialización de las normas internacionales de derechos indígenas por parte del Banco Mundial. Si bien la política no citaba expresamente el C169, muchos estándares de la nueva política, como la sustitución de la antigua terminología de "poblaciones tribales" por la de "pueblos indígenas", así como el énfasis en la participación y en los derechos culturales de las comunidades afectadas, reflejaban muchos de los contenidos del convenio⁸⁴.

A partir de este momento, la socialización de las normas internacionales de derechos indígenas por el Banco Mundial se verá marcada por dos dinámicas distintas. Por un lado, el cambio en la cultura institucional del Banco, que, ante el cerco de las organizaciones de la sociedad civil, abrió espacios limitados de participación para la sociedad civil en sus estructuras de toma de decisiones. Y, por otro lado, la propia evolución de las normas internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, cuya gradual positivación en la forma de instrumentos internacionales específicos, reforzó los fundamentos normativos de las demandas de la RTD de derechos indígenas ([Cuadro 5](#)).

⁸¹ MAYBURY-LEWIS, David, "Multilateral Banks and Indigenous Peoples", *Cultural Survival Quarterly*, vol. 10, nº1, 1986, p. 1.

⁸² MACKAY, Fergus, "Right to Free, Prior and Informed Consent...", *op. cit.*, pp.14-15.

⁸³ FPP y TEBTEBBA, *Extracting Promises...*, *op. cit.*, p. 41.

⁸⁴ KINGSBURY, Benedict, "Operational Policies...", *op. cit.*, pp. 325-326.

Evolución del régimen internacional sobre derechos indígenas	Políticas del BM y la IFC relativas a pueblos indígenas	Otras políticas relevantes del BM	Políticas de otras IFI, Bancos de Inversión y Agencias de Crédito
<p>1977: Primera reunión internacional sobre pueblos indígenas y discriminación, ONU</p> <p>1980: Cuarto Tribunal Russell. Campaña Polo Noroeste</p> <p>1982: Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, ONU</p> <p>1989: Adopción del C169, OIT</p> <p>1991: Entrada en vigor del C169 de la OIT</p> <p>1992: Cumbre Mundial sobre el Medioambiente. Convenio sobre la Diversidad Biológica, ONU</p> <p>1994: Proyecto de DDPI, CDH-ONU</p> <p>1997: Recomendación General No. 23 sobre PPII del CERD-ONU</p> <p>2001: Foro Permanente, Relator Especial sobre PPII, ONU. Caso <i>Awas Tingni v. Nicaragua</i>, Cte IDH.</p> <p>2003: Informe del Relator Especial sobre los PPII y megaproyectos, ONU</p>	<p>1981: <i>Economic Development and Tribal Peoples: Human Ecologic Considerations</i></p> <p>1982: OM 2.34 sobre PPII</p> <p>1991: OD 4.20 sobre PPII</p> <p>1998: Primer borrador de la OP/BP 4.10 sobre PPII</p>	<p>1982: Creación del Comité BM-ONG</p> <p>1991: Retirada de la financiación al proyecto del río Narvada, India</p> <p>1994: Política de información pública Mecanismo del Panel de Expertos.</p> <p>1998: Comisión Mundial de Presas (CMP)</p> <p>2001: Reseña de las Industrias Extractivas (RIE). OP-41.2 sobre reasentamiento involuntario.</p> <p>2000: Informe final de la CMP</p> <p>2004: Informe final del RIE</p>	<p>1992: BID apoya el Fondo Indígena para el Desarrollo de los PPII de América Latina y Caribe</p> <p>1994: 8ª Ampliación de Capital del BID identifica a los PPII como grupo de atención prioritario</p> <p>1998: Política del BAD sobre PPII (OP-781, posteriormente PS-3). Política del BID sobre reasentamiento involuntario (OP-710).</p> <p>2003: Política medioambiental del BERD (remite a la OD 4.20 del BM)</p> <p>2004: Borrador de la política del BID sobre PPII</p>

<p>2006: Aprobación del proyecto de DDPI por el CDH, ONU</p>	<p>2006: Aprobación de la política de la CFI (PS-7) Asumidos por el MIGA.</p>	<p>2006: Política del BID sobre PPII (OP-765). Bancos de los Principios de Ecuador asumen estándares de la CFI.</p>
<p>2007: Adopción de la DDPI por la AG, ONU</p>		<p>2007: Agencias oficiales de crédito de la OCDE asumen estándares de la CFI.</p>
<p>2008: Caso <i>Saramaka v. Surinam</i>, Cte. IDH.</p>		<p>2008: Política del BERD sobre pueblos indígenas (PR-7)</p>

Cuadro 5: Evolución comparada del régimen internacional de derechos humanos y de las políticas de las IFI

La presidencia de Wolfensohn (1995–2005) marcó un antes y un después en las políticas del Banco Mundial en relación con la sociedad civil. Esto se debió en gran parte a la reacción ante la campaña “50 años son suficientes” (*50 Years is Enough*), liderada por redes transnacionales de desarrollo y medioambientalistas para denunciar el impacto social y ambiental de las políticas de desarrollo del Banco en los países en vías de desarrollo. Como ha trazado Tortaro, en este periodo se produce un proceso de aprendizaje institucional en el Banco, en gran medida debido a la interacción con las redes transnacionales, que llevó a cambios profundos en la percepción e identidad del Banco en relación con la interacción con la sociedad civil local y las ONGs internacionales, bajo un nuevo paradigma de “desarrollo participativo”⁸⁵. Independientemente del nivel de cooptación retórica del discurso de la sociedad civil por parte del Banco, lo cierto es que la asunción del paradigma del desarrollo participativo (incluyendo a miembros destacados de comunidades epistémicas), permitiendo la apertura de nuevas ventanas de oportunidad política para las distintas redes transnacionales interesadas en las políticas del Banco.

3.3. La nueva política del Banco Mundial sobre pueblos indígenas

La apertura del Banco Mundial a la sociedad civil fue un factor clave en el proceso de “conversión” emprendido el Banco Mundial a finales de la década de los 1990 para dotar de mayor coherencia a sus políticas internas de salvaguarda, con la participación de la sociedad civil. Este proceso dotó a la RTD de derechos indígenas de un nuevo espacio de oportunidad política con el que no contó en la elaboración de las políticas anteriores. Por otro lado, el impacto de la RTD fue reforzado por los propios avances en la discusión internacional en relación con las normas de derechos indígenas; de hecho la revisión de las políticas indígenas del Banco coincidió con la última fase de la elaboración de la DDPI, y los consensos normativos internacionales gradualmente alcanzados en dicha discusión dotaron de una mayor legitimidad a las demandas de la RTD de derechos indígenas ([Cuadro 5](#)).

El Banco Mundial llevó a cabo una serie de consultas con las organizaciones indígenas sobre la nueva política (OP/BP 4.10) en el periodo 1998-2003⁸⁶. Dichas consultas fueron

⁸⁵ TOTARO, Martin V., “Legal Positivism, Constructivism, and International Human Rights Law: The Case of Participatory Development”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 48, nº4, pp. 720-763, p. 761.

⁸⁶ MACKAY, Fergus, “Universal Rights or a Universe Unto Itself? Indigenous Peoples’ Human Rights and the World Bank’s draft OP4.10 on Indigenous Peoples” *American University International Law Review*, vol. 17,

sin embargo denunciadas por los actores de la RTD por haberse realizado “a prisa, sin participación indígena informada y representativa, y por no cumplir las propias directivas del Banco en relación con la consulta pública”⁸⁷. Los contenidos de la nueva política fueron también criticados en el plano normativo por su falta de consistencia con las normas internacionales de derechos indígenas⁸⁸. Para fundamentar estas críticas, los actores del RTD se fundaban en victorias normativas ya ganadas o siendo batalladas en ONU y otros foros internacionales, como el C169, el entonces proyecto de DDPI, la jurisprudencia del CERD y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸⁹.

Una segunda estructura de oportunidad para la RTD de defensa de los derechos indígenas fue el inicio en 2001 de la “Reseña sobre las Industrias Extractivas” (RIE) (*Extractive Industries Review*), que coincidió cronológicamente con la discusión de la nueva política operativa del Banco Mundial en relación con los pueblos indígenas. El proceso fue en gran parte el fruto de la movilización de la sociedad civil transnacional, y particularmente de la campaña iniciada por la organización ambientalista *Friends of the Earth* con un eslogan ciertamente exitoso: “*World Bank Get Your Ass Out of Oil and Gas*”⁹⁰.

La RIE tuvo una duración de tres años, a lo largo de los cuales se llevaron a cabo una serie de evaluaciones sobre los proyectos financiados por el Banco en relación con las IE, así como una serie de reuniones con el personal del Banco y con otros actores interesados, un proceso en el que la RTD contó con gran influencia. De hecho, las dos visitas a proyectos llevadas a cabo en el marco de este proceso se realizaron a las minas de Papua Nueva Guinea y al oleoducto Chad-Camerún, proyectos ambos donde las comunidades indígenas locales se veían directamente implicadas⁹¹. Asimismo, uno de los estudios del RIE fue comisionado directamente a FPP y Tebtebba⁹², y un miembro del FPP sirvió de asistente personal a la “persona eminente” designada para guiar el proceso, el antiguo ministro del medioambiente de Indonesia Emil Salim⁹³.

El informe final de Salim, hecho público en 2004, contenía una serie de recomendaciones a la Junta Directiva del Banco Mundial en relación con los proyectos extractivos y los pueblos indígenas que hacían eco de algunas de las principales demandas

nº3, 2003, pp. 527-624.

⁸⁷ FPP y Tebtebba, *Extracting Promises...*, *op. cit.*, p. 41.

⁸⁸ Un listado complete de los documentos elaborados por la RTD de defensa de los derechos indígenas puede encontrarse en GRIFFITHS, Tom, *Los Pueblos Indígenas y el Banco Mundial: experiencias de participación*, Moreton-in-Marsh (GB), FPP, 2006, nota 24.

⁸⁹ Véase, p. ej. FPP, “Submission of comments to the 2nd (2008) Safeguard Policy Statement Review” (4/12/08), pp. 1-2:
http://www.forestpeoples.org/documents/ifi_igo/bases/adb.shtml [consultado el 3/3/09]

⁹⁰ MACKAY, Fergus, “Indigenous Peoples’ Right to Free, Prior and Informed Consent and the World Bank’s Extractive Industries Review”, *Sustainable Development Law and Policy*, 2004, pp. 43-60, en p. 46.

⁹¹ La lista completa de documentos producidos durante el proceso de la RIE, incluyendo los resultados de las consultas regionales, estudios temáticos, estudios de caso y el informe final, se encuentra disponible en:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20306686~menuPK:592071~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html>
[visitado el 2/2/09].

⁹² FPP y TEBTEBBA, *Extracting Promises...*, *op. cit.*, p. 4.

⁹³ CARUSO, Emily y COLCHESTER, Marcus, “Preamble”, *ibidem*, p. iii.

de la RTD de derechos indígenas basadas en la DDPI y en otros instrumentos internacionales. Entre otros, el informe recomendaba que el Banco debería abstener de apoyar proyectos de IE “que afecten a los pueblos indígenas sin el reconocimiento previo y garantías efectivas de su derecho a poseer, controlar y manejar sus tierras, territorios y recursos”⁹⁴. Asimismo, abogaba por la prohibición terminante del reasentamiento forzoso de los pueblos indígenas⁹⁵ y advertía que los pueblos indígenas “tienen el derecho a participar en la toma de decisiones y de dar su consentimiento libre, previo e informado en cada fase del ciclo del proyecto [como] principal determinante de la existencia de una «licencia social para operar»”⁹⁶

Gracias a la movilización de la RTD de derechos indígenas, diversos actores estatales e internacionales apoyaron públicamente las conclusiones y recomendaciones del informe. Entre otros, la Cámara Baja (*Bundestag*) alemán aprobó una resolución parlamentaria llamando al Banco Mundial a respetar los derechos humanos, incluyendo el principio de CPLI. Por su parte, el Parlamento Europeo adoptó, por una amplia mayoría, una resolución expresando su apoyo a las recomendaciones del RIE y a su pronta implementación⁹⁷.

En junio de 2004 el Banco Mundial hizo pública la respuesta de la directiva (*Management Response*). En términos generales, el Banco tomaba en cuenta algunas de las consideraciones expuestas en el informe, reconociendo “plenamente que los pueblos indígenas pueden ser especialmente vulnerables a los proyectos que los afectan, debido a los vínculos colectivos que los unen a sus tierras, territorios y recursos naturales”⁹⁸. Sin embargo, en relación con la controvertida cuestión del consentimiento indígena, el Banco disipaba todas las dudas, afirmando que, si bien “apoyará únicamente proyectos de IE que tengan la más amplia aceptación de las comunidades afectadas (incluidas las comunidades indígenas)” esto no significa “que algunos individuos o grupos tengan poder de veto”⁹⁹. Un año más tarde, el Banco aprobaba finalmente su Política Operativa/Política del Banco sobre Pueblos Indígenas (OP/BP 4.10). Aunque la política incorporaba algunas de las cuestiones introducidas en la RIE, el derecho al consentimiento previo, libre e informado, era transformado, en una hábil cooptación de siglas, por la fórmula más descafeinada de *consulta* previa, libre e informada ([Cuadro 5](#)).

Por más que las recomendaciones del RIE no fueran adoptadas plenamente por el Banco Mundial, la OP/BP 4.10 representa sin duda un alto grado de socialización de las normas del régimen internacional de derechos indígenas en cuestiones claves como los derechos territoriales, el traslado forzoso o la participación en la toma de decisiones en relación

⁹⁴ *Ibidem*, p. xiv

⁹⁵ BANCO MUNDIAL, *Hacia un mejor equilibrio: El Banco Mundial y las industrias extractivas. Informe final de la Reseña de las Industrias Extractivas*, Yakarta y Washington DC, Extractive Industries Review, 2003, vol. 1, p. 23.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 41.

⁹⁷ CARUSO, Emily y COLCHESTER, Marcus, “Preamble”, op. cit., p. iii.

⁹⁸ BANCO MUNDIAL, *Hacia un mejor equilibrio: El Grupo del Banco Mundial y las Industrias Extractivas. Informe final de la Reseña de las Industrias Extractivas. Respuesta del Equipo de Gestión del Grupo del Banco Mundial*. Washington DC, Banco Mundial (17/9/04), p. 11

⁹⁹ *Ibidem*.

con los proyectos de las IE, un reconocimiento que hubiera sido simplemente impensable hace dos décadas. Más aún, el esfuerzo de movilización de la RTD de derechos indígenas a partir de la década de los 1980 ha supuesto un proceso de aprendizaje institucional para la propia red, que seguramente ha aumentado su capacidad de influencia en relación con las IE. En los términos de un reciente informe de FPP, “[se] ha abierto un espacio político para que los pueblos indígenas y la sociedad civil puedan intervenir en diálogos similares, hasta ahora informales, con otras agencias de desarrollo y actores del ámbito de la industria... Como resultado de los esfuerzos invertidos por los pueblos indígenas y los movimientos de la sociedad civil en el Norte y en el Sur, las redes regionales e internacionales activas en el campo de las [IE] se han reforzado su coordinación y ha nacido una plataforma común más clara y más fuerte”¹⁰⁰.

3.4. El efecto cascada

La evolución paralela de las políticas del Banco Mundial y del régimen internacional de derechos indígenas ha tenido un impacto nada despreciable en relación con los otros actores del Grupo del Banco Mundial e instituciones financieras regionales, que suelen mirar al Banco como modelo para sus propias políticas internas. La movilización de la RTD de derechos indígenas también ha jugado un papel clave en este sentido, participando activamente en la elaboración de políticas específicas sobre pueblos indígenas por parte de estas instituciones ([Cuadro 6](#)), promoviendo así un “efecto cascada” en la socialización de las normas internacionales en esta materia¹⁰¹.

Estándares aplicables	BM (OP - 4.10)	BID (OP-765)	IFC (PS-7)	BAD (SR-2)	BERD (PR-7)
Derechos de propiedad sobre los territorios tradicionales	Derechos sobre las tierras o territorios tradicionales	Derechos sobre las tierras o territorios tradicionales	Derechos reconocidos por los estados	Derechos reconocidos por los estados	Derechos sobre tierras y territorios tradicionales, incluso en ausencia de reconocimiento oficial
Derechos de propiedad y uso de los recursos naturales	Acceso a los recursos para la subsistencia cultural y material	Participación en la utilización, administración y conservación de los recursos	Derechos reconocidos por los estados	Derechos reconocidos por los estados	Derecho al uso de los recursos para prácticas culturales, espirituales, ceremoniales o de subsistencia
Prohibición del traslado forzoso	Aplicación favorable de la OP-4.12 [Consulta. Compensación por tierra].	Aplicación favorable de la OP-7.10 [Consent. Compensación por tierra. Retorno].	Aplicación favorable del PS-5 . [Consulta].	Aplicación favorable del SR-2 [Consulta. Compensación por tierra]	Aplicación favorable del PR-5 [Consent. Compensación por tierra. Retorno]

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 2.

¹⁰¹ FINNEMORE, Martha y SIKKINK, Kathryn, “International Norms Dynamics and Political Change”, *International Organization*, vol. 52, nº4, 1999, pp. 887-917.

Derechos a la consulta/ consentimiento	Consultas previas, libres e informadas que dan lugar a un amplio apoyo	Consulta previa [Consent. en caso de traslado forzoso]		Participación y consulta	Consulta y consentimiento relación con proyectos que afectan territorios o patrimonio cultural
Derecho a la participación en los beneficios derivados de la explotación de recursos		Siempre que sea posible, participación en los beneficios.		Beneficios del desarrollo, acordes con la cultura tradicional	Beneficios del desarrollo, acordes con la cultura tradicional
Derecho a la compensación por impactos derivados de la explotación de recursos	Compensación por impactos adversos	Compensación por impactos adversos	Compensación por impactos adversos	Compensación por impactos adversos	Compensación por impactos adversos
Estudios de impacto/ medidas de mitigación	Estudios de identificación de PPII/ impacto/ medidas de mitigación	Estudios de impacto/ medidas de mitigación	Estudios de impacto/ Medidas de mitigación	Estudios de impacto/ Medidas de mitigación	Estudios de impacto/ Medidas de mitigación

Cuadro 6. Comparación de las políticas del Banco Mundial y otras IFI en relación con las IE en territorios indígenas

El primer banco regional en adoptar una política pública fue el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), en 1998. Se encuentra actualmente en proceso de revisión, entre las críticas de la RTD de derechos indígenas¹⁰². Tras dos años de consultas con representantes indígenas y ONG, el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó en 2006 su Política Operativa sobre pueblos indígenas, fuertemente inspiradas por C169 de la OIT¹⁰³. Si bien la política del BID no recoge el principio de consentimiento indígena, éste principio se haya recogido en su política sobre reasentamiento involuntario de 1998¹⁰⁴. La política regional más avanzada es la del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, adoptada en 2008 tras un proceso de consultas con la sociedad civil en la que participaron activamente las organizaciones indígenas de la Federación de Rusia¹⁰⁵. La política reconoce explícitamente el principio de consentimiento indígena basado en la DDPI en relación con proyectos de extracción de recursos, y con aquellos que requieran del consentimiento

¹⁰² Vid., ROY, Raja Devasish, y LEAKE, Helen, "Indigenous Peoples and the ADB", *Bank Watch*, vol. 6, nº2, 2007, pp. 9-12: http://www.forum-adb.org/pdf/Bankwatch/Bankwatch_Apr%202007.pdf [visitado el 31/3/09].

¹⁰³ HEAD, John W., "Protecting and Supporting Indigenous Peoples in Latin America: Evaluating the Recent World Bank and IDB Policy Initiatives", *Michigan State Journal of International Law*, vol. 14, 2006, pp. 383-438.

¹⁰⁴ BID, *Reasentamiento involuntario en los proyectos del BID: Principios y lineamientos*, Washington, D.C., BID (noviembre de 1999)

¹⁰⁵ Los documentos relativos a la última política ambiental y social del BERD, incluyendo los informes sobre proceso de revisión de esta política, se encuentran disponibles en: <http://www.ebrd.com/about/policies/enviro/policy/index.htm> [visitado el 3/3/09].

indígena¹⁰⁶.

Por su parte, la Corporación Financiera Internacional (CFI), la rama del Grupo del Banco Mundial responsable de la financiación del sector privado, aprobó en 2006 una serie de políticas internas de salvaguardas donde, siguiendo el ejemplo del propio Banco, incorporaba estándares específicos en relación con los pueblos indígenas¹⁰⁷. La política de la CFI para los pueblos indígenas es especialmente relevante en la medida en que vincula también a los Bancos adheridos a los denominados "Principios de Ecuador", un grupo de 41 bancos de inversión que se han comprometido a cumplir las mismas garantías sociales y medioambientales que aplican a los proyectos financiados por la CFI¹⁰⁸. En 2006, dichos principios fueron reformados para adherirse a los nuevos estándares de conducta del CFI¹⁰⁹. Asimismo, los estándares de la CFI han sido asumidos por el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), la agencia del Banco Mundial dedicada a la garantía de inversiones privadas en países en desarrollo¹¹⁰, así como por las 32 agencias oficiales de crédito a la exportación de los países miembros de la OCDE¹¹¹.

Resulta evidente que la adopción de políticas internas sobre pueblos indígenas por parte de las IFI no es un punto de llegada en relación con la socialización de las normas internacionales, sino más bien un hito intermedio en este proceso que puede conducir a conductas conformes a estas normas. Uno de los factores claves en este proceso es la ambivalente recepción de las normas internacionales sobre derechos indígenas, que reflejan a su vez una la evolución del consenso internacional en la materia. Mientras se ha criticado que las políticas de las IFI internacionales no asumen plenamente las normas internacionales de derechos indígenas¹¹², lo cierto es que muchos de estos derechos son todavía contestados en la legislación y práctica interna de no pocos países, independientemente de su apoyo formal a la adopción de instrumentos internacionales como la DDPI. De hecho, la falta de un consenso internacional claro en torno a la propia definición de "pueblos indígenas" coloca a las IFI ante un dilema frente a aquellos estados que no reconocen la existencia de estos grupos al interior de sus fronteras¹¹³. En cambio,

¹⁰⁶ BERD, *Environmental and Social Policy*, Londres, European Bank for Development and Reconstruction, 2008, p. 55.

¹⁰⁷ La documentación disponible sobre los estándares de desempeño social y ambiental de la CFI se encuentra disponible en: <http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/Content/PerformanceStandards> [visitado el 3/3/09].

¹⁰⁸ Sobre los Bancos adheridos a los Principios del Ecuador, véase, en general, KAMIJYO, Miki, "The Equator Principles": Improved Social Responsibility in the Private Finance Sector", *Sustainable Development Law and Policy*, vol. 4, 2004, pp. 35-38.

¹⁰⁹ Vid. FPP, "Indigenous Peoples and Private Sector Project Financing, the International Finance Corporation, the Equator Principles Banks and Expert Credit Agencies" *FPP Briefing Paper*, 2006, p. 7.

¹¹⁰ Véase: http://www.miga.org/policies/index_sv.cfm?stid=1652 [visitado el 15/5/09].

¹¹¹ OCDE, *Revised Council Recommendation on Common Approaches on the Environment and Officially Supported Expert Credit Agencies*, TAD/ECG(2007)9 (12 de junio de 2007).

¹¹² "Statement submitted by Forest Peoples Programme, Foundation for Aboriginal and Islander Research Action Aboriginal Corporation, Na Koa Ikaika o Ka Lahui Hawaii, Saami Council and Tebtebba Foundation", *Permanent Forum on Indigenous Issues (Fifth Session: 15-26 May 2006): Information Received from Non-Governmental Organizations*, E/C.19/2006/5 (8/03/06), párr. 5.

¹¹³ SARFATY, "The World Bank...", *op. cit.*, p. 1808; SWAYER y GÓMEZ, *Transnational Governmentality...*, *op. cit.*, p. 12; BANTEKAS, Ilias "Sociological implications arising from World Bank projects and their impact on sub-Saharan indigenous peoples", *International Journal of Law in Context*, vol. 1, nº2, 2005, pp. 143-154.

el comportamiento consonante con las normas internacionales de derechos indígenas por parte de las IFI se refuerza cuando el grado de socialización de estas normas por parte de los estados es relativamente alto, como en el caso de América Latina¹¹⁴.

Por último, la socialización de las normas de derechos indígenas dependerá del cambio del diseño y cultura institucional de las IFI generado a partir de la adopción de sus políticas internas sobre pueblos indígenas. La interacción entre la RTD de derechos indígenas y el personal de estas instituciones a lo largo de los procesos de generación de normas durante las últimas décadas ha permitido generar aliados al interior de estas instituciones¹¹⁵. El papel de la RTD será también fundamental en la utilización de los mecanismos internos de rendición de cuentas de las IFI, que incluyen los Paneles de Inspección del Banco Mundial o la Oficina del Ombudsman de la CFI (CAO), responsables de la vigilancia de la efectiva aplicación de las políticas internas de estas instituciones en proyectos específicos¹¹⁶.

Conclusiones

Este artículo ha analizado la conformación y estrategias de una red transnacional específica de defensa de los derechos de los derechos indígenas ante los impactos sociales, culturales y ambientales de la industria extractiva en los territorios indígenas. El análisis de la movilización de los pueblos indígenas y de las ONG desde el modelo de las RTD desarrollado por la teoría constructivista liberal permite identificar en las estrategias empleadas por la red de derechos indígenas en un esquema más amplio de emergencia y difusión de normas internacionales y de socialización de estas normas por parte de los actores estatales, organizaciones internacionales y otros actores transnacionales.

El nacimiento de la RTD de defensa de derechos indígenas se encuentra íntimamente ligado al proceso de emergencia de normas internacionales en esta materia, incluyendo el C169 y la DDPI. En dicho proceso, los actores de la red jugaron un papel de emprendedores normativos, mientras que el discurso e identidad de la propia red fue transformada a través de la interacción con las instituciones del régimen internacional de derechos humanos, particularmente en el seno de ONU. La propia socialización de la red transnacional en las normas y mecanismos de este régimen, su relativa cohesión interna conformada en torno a una fuerte identidad común, unido a la exitosa gestión de un importante capital simbólico, le ha convertido en una red con una marcada dimensión normativa, dotándole de una gran capacidad para legitimar sus demandas, movilizar apoyos externos y accionar mecanismos domésticos e internacionales de exigencia de responsabilidad.

Las estrategias de los actores de la RTD de defensa de derechos indígenas frente a las IE reflejan este doble papel de emprendedores normativos y promotores de la socialización de normas internacionales. Los casos de explotación de recursos en

¹¹⁴ SARFATY, "The World Bank...", *op. cit.*, p. 1808.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 1809.

¹¹⁶ *Vid.* VAN PUTTEN, Maartje, *Policing the Banks: Accountability Mechanisms for the Financial Sector*. Montreal, McGill University Press, 2008.

comunidades específicas y sus devastadores impactos para la supervivencia cultural y material de estas comunidades, han servido tanto de fuentes de información para legitimar las demandas indígenas, como para intentar limitar el impacto de dichas actividades a través de la exigencia de responsabilidad moral o jurídica, en procesos donde las normas y las identidades de los actores implicados mantienen una relación de influencia mutua. En este sentido, la evolución de las estrategias de la RTD de derechos indígenas frente a las extractivas a lo largo de las dos últimas décadas permite identificar una tendencia contra intuitiva y que se opone a una explicación realista articulada en términos de mero interés material o geoestratégico. A pesar del interés primario de los actores estatales y de las ET en el acceso a los recursos mineros e hidrocarburíferos en los territorios tradicionales indígenas, las actividades extractivas se ven cada vez más disciplinadas por normas internacionales (como los derechos territoriales o los derechos a la consulta y al consentimiento) que limitan en cierta manera la capacidad de acción de estos actores, intervienen en su percepción del contexto en el que operan y asumen el coste de las externalidades derivadas de sus actividades en la definición de sus propios intereses.

La emergencia de las políticas específicas del Banco Mundial y de otras IFI en relación con los pueblos indígenas es una buena muestra del tipo de interacción normativa promovida por la RTD de derechos de los pueblos indígenas con actores sin duda más poderosos en términos de capacidad material y política. El análisis de la adopción de estas políticas muestra cómo la capacidad de influencia de la red en estos procesos ha evolucionado conforme a dos factores: por un lado, la consolidación de las normas internacionales de derechos indígenas; y, por otro, la utilización de espacios de oportunidad política que dependen de cambios coyunturales en el discurso, estructura institucional y procesos internos de toma de decisiones de las IFI. Ambos factores jugarán sin duda un papel en las siguientes fases de socialización de las normas internacionales de derechos indígenas en la práctica de estos actores.

Glosario

AECID	Agencia Española de Cooperación al Desarrollo
AG	Asamblea General, ONU
BAD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
C169	Convenio Nº 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes
CAO	Oficina del Ombudsman (<i>Compliance Advisory Ombudsman</i>), CFI
CDH	Consejo de Derechos Humanos, ONU
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, ONU
CFI	Corporación Financiera Internacional
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA
CteIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos, OEA
CPLI	Consentimiento Previo, Libre e Informado
CMP	Comisión Mundial de Presas
DDPI	Declaración de ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas
ECOSOC Consejo	Económico y Social de ONU
ECEPI	Estrategia Española de Cooperación con los Pueblos Indígenas

RIE	Examen de las IE (<i>Extractive Industries Review</i>), Banco Mundial
ET	Empresas transnacionales
ICMM	Consejo Internacional de Minería y Metales (<i>International Council on Mining and Metals</i>)
IFI	Instituciones financieras internacionales
IFPE	Instituciones financieras adheridas a los Principios de Ecuador
IUCN	Unión Internacional de la Conservación de la Naturaleza
MIGA	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (<i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i>), BM
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, ONU
OEA	Organización de los Estados Americanos
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo en Europa
OD-4.20	Operativa Direccional 4.20 sobre pueblos indígenas, BM (1991)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OM 2.34	Manual Operativo 2.34 sobre pueblos tribales en los proyectos financiados por el Banco (1982), BM
OM Sec. 2 /BP	Manual Operativo y Política del Banco sobre reasentamiento Involuntario, BAD (1996)
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OP/BP 4.10	Política Operativa/Política 4.10 pueblos indígenas 4.10, BM
OP-4.12	Política Operativa 4.12 sobre desplazamiento forzoso (2001), BM
OP-7.10	Política Operativa 7.10 sobre reasentamiento involuntario (1998), BID
OP-7.65	Política Operativa 7.65 sobre pueblos indígenas (2006), BID
OP-7.81	Política Operativa 7.81 sobre pueblos indígenas (1998), BAD
PR-5	Requisito de desempeño (Performance Requirement) 7 sobre adquisición de tierras, reasentamiento involuntario y desplazamiento económico (2007)
PR-7	Requisito de desempeño 7 sobre pueblos indígenas (2007), BERD
PS-5	Estándar de desempeño (<i>Performance Standard</i>) 5 sobre adquisición de tierra y reasentamiento involuntario (2006), CFI
PS-7	Estándar de desempeño 7 sobre pueblos indígenas (2006), CFI
PP	Pueblos indígenas
RTD	Red transnacional de defensa (Transnational Advocacy Network)
SR-2	Requisito de salvaguarda (<i>Safeguard Requirements</i>) 2 sobre reasentamiento involuntario (2006 [1996]), BAD
SR-3	Requisito de salvaguarda 3 sobre pueblos indígenas (2006 [1998]), BAD

Bibliografía:

- ANAYA, S. James, *Indigenous Peoples in International Law*, 2ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2004.
- ANDERSON, Benedict, *Imagined Communities: Reflections on the Spread and Origin of Nationalism*, Londres, Verso, 2001.
- BROWN, David y FOX, Jonathan A., *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*, The MIT Press, Cambridge (MA), 1998.
- BRYSK, Allison, *From Tribal to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Standford University Press, Standford, 2000
- CLAPHAM, Andrew, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- DUNNE Tim y WHEELER, Nicholas J., *Human Rights in a Global Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999
- GOODWIN-GILL, Guy S. y TALMON, Stefan, *The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie*. Oxford University Press, Oxford y Nueva York, 1999.
- HURWITZ, Deena R., SATTERTHWAITTE, Margaret L, (eds.), *Human Rights Advocacy Studies*, Foundation Press, Nueva York, 2009.
- KAHLER, Milles (ed.) *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*, Cornell University Press, Ithaca y Londres, 2009.

- KECK, Margaret E. y SIKKINK, Kathryn, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca (EEUU) y Londres, 2005
- KIMERLING, Judith, y FCNUAE (Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonía Ecuatoriana), *Crudo Amazónico*, Abya-Yala, Quito, 1993.
- KLOTZ, Andie, *Norms in International Relations. The Struggle against Apartheid*, Londres-Ithaca, 1995.
- KURASAWA, Fuyuki, *The work of global justice. Human Rights as Practices*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- MARTÍ PUIG, Salvador (ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina: El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, CIDOB, Barcelona, 2007.
- MILLER-ADAMS, Michelle, *The World Bank: The Agendas in the Changing World*. Routledge, Londres y Nueva York, 1997.
- NELSON, Paul, *The World Bank and non-governmental organizations: the limits of apolitical development*, MacMillan, Basingstoke, 1995.
- NIEZEN, Ronald, *The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity*, University of California Press, Berkeley, 2003.
- O'BRIEN, Robert, GOETZ, Anne Marie, SCHOLTE, Jan Aart y WILLIAMS, Marc, *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- RISSE, Thomas, KOPP, Stephen, y SIKKINK, Kathryn (eds.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, Luis, *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law: The ILO Regime (1919-1989)*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- VAN PUTTEN, Maartje, *Policing the Banks: Accountability Mechanisms for the Financial Sector*, McGill University Press, Montreal, 2008.
- WEITZNER, Vivianne, *Cutting-Edge Policies on Indigenous Peoples and Mining: Key Lessons for the World Summit and Beyond*, North-South Institute, Ottawa, 2002.

Artículos

- ÅHRÉN, Mattias, EIDE, Asbjørn, Eide y MINDE, Henry, "The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: What made it possible? The work and process beyond the final adoption", *Gáldu Čála – Journal of Indigenous Peoples Rights*, vol. 4, 2007.
http://www.galdu.org/govat/doc/galdu_4_07_eng_web.pdf [visitado el 2/5/09]
- ANAYA, S. James, "Environmentalism, Human Rights and Indigenous Peoples: A Tale of Converging and Diverging Interests", *Buffalo Environmental Law Journal*, vol. 7, 2000.
- BANCO MUNDIAL, *Hacia un mejor equilibrio: El Banco Mundial y las industrias extractivas. Informe final de la Reseña de las Industrias Extractivas*, Extractive Industries Review, vol. 1, Yakarta y Washington DC, 2003.
- BRYSK, Alison, "From Above and Below: Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina", en *Comparative Political Studies*, vol.26, nº 3, 1993.
- CARINO, Joji, "Indigenous Peoples' Right to Free, Prior, Informed Consent: Reflections on Concepts and Practice", *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 22, nº1.
- DOVE, Michael R., "Indigenous People and Environmental Politics", *Annual Review of Anthropology*, vol. 35, 2006.
- FINNEMORE, Martha y SIKKINK, Kathryn, "International Norms Dynamics and Political Change", *International Organization*, vol. 52, nº4, 1999.
- GÓMEZ, Terence, "Why Indigenous Peoples of the World are Losing Out" en *Aliran Monthly*, Web Special No. 3 (17/10/08)
http://www.aliran.com/index.php?option=com_content&task=view&id=744&Itemid=40 [Consultado el 26/3/2009].
- GOODLAND, Robert, "Free Prior Informed Consent and the World Bank." *Sustainable Development Law and Policy IV*, nº 2, 2004.
- GOODMAN, Ryan y JINKS, Derek "How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law", en *Duke Law Journal*, vol. 54, 2000.
- GUPTA, Rupa, "Indigenous Peoples and the International Environmental Community: Accommodating Claims Through a Cooperative Legal Process", *New York University Law Review*, vol. 74, 1999.
- HATHAWAY, Oona A., "Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties?," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, nº4, 2007.
- HEAD, John W., "Protecting and Supporting Indigenous Peoples in Latin America: Evaluating the Recent World Bank and IDB Policy Initiatives", *Michigan State Journal of International Law*, vol. 14, 2006.

- KAMIJYO, Miki, "The Equator Principles": Improved Social Responsibility in the Private Finance Sector", *Sustainable Development Law and Policy*, vol. 4, 2004.
- KIMERLING, Judith "Indigenous Peoples and the Oil Frontier in Amazonia: The Case of Ecuador, ChevronTexaco, and *Aguinda v. Texaco*", *New York University Journal of International Law & Politics*, vol. 38, nº 3, 2006.
- KIRSCH, Stuart, "A Case Study of the Campaign Against the Ok Tedi Mine", *Critique of Anthropology*, vol. 22, nº2, 2000.
- MACKAY, Fergus, "Universal Rights or a Universe Unto Itself? Indigenous Peoples' Human Rights and the World Bank's draft OP4.10 on Indigenous Peoples" *American University International Law Review*, vol. 17, nº3, 2003.
- MACKAY, Fergus, "Right to Free, Prior and Informed Consent and the World Bank's Extractive Industries Review", *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Vol. 22 nº2.
- MAYBURY-LEWIS, David, "Multilateral Banks and Indigenous Peoples", *Cultural Survival Quarterly*, vol. 10, nº1, 1986.
- MAYBURY-LEWIS, David, "Carta al Presidente del Banco Mundial por varias entidades dedicadas a la defensa y protección del indio en Brasil", reproducida en *Boletín del Grupo de Trabajo Internacional sobre Asuntos Indígenas*, vol. 1, nº1, 1981.
- MORGAN, Rhiannon, "Advancing Indigenous Rights at the United Nations: Strategic Framing and Its Impact on the Normative Development of International Law", *Social Legal Studies*, vol. 13, 2004.
- ROY, Raja Devasish, y LEAKE, Helen, "Indigenous Peoples and the ADB", *Bank Watch*, vol. 6, nº2, 2007. http://www.forum-adb.org/pdf/Bankwatch/Bankwatch_Apr%202007.pdf [visitado el 31/3/09].
- SARFATY, Galit A., "The World Bank and the Internalization of Indigenous Rights Norms", *Yale Law Journal*, Vol. 114, 2005.
- SIKKINK, Kathryn, "Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America," *International Organization*, vol. 47, nº3, 1993.
- TOTARO, Martin V., "Legal Positivism, Constructivism, and International Human Rights Law: The Case of Participatory Development", *Virginia Journal of International Law*, vol. 48, nº4.

Documentos, ponencias y working papers

- BERD, *Environmental and Social Policy*, Londres, European Bank for Development and Reconstruction, 2008.
- DOYLE, Cathal, "Free Prior Informed Consent (FPIC) – A Universal Norm and Framework for Consultation and Benefit Sharing in relation to Indigenous Peoples and Extractive Industries and the Extractive Sector", *Ponencia presentada en el Taller de la OACDNUH sobre Industrias Extractivas, Pueblos Indígenas y Derechos Humanos (Moscú, 3-4 de diciembre de 2008)*. www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/workshops/Doyle_Moscow_workshop.doc [visitado el 2/5/09]
- FOREST PEOPLE PROGRAMME (FPP) y TEBTEBBA, *Extracting Promises: Indigenous Peoples, Extractive Industries and the World Bank (2ª ed.)*, Tebtebba, Baguio City (Filipinas), 2005.
- FPP, "Indigenous Peoples and Private Sector Project Financing, the International Finance Corporation, the Equator Principles Banks and Expert Credit Agencies" *FPP Briefing Paper*, 2006
- GARCÍA-ALIX, Lola, *The Permanent Forum on Indigenous Issues*, Copenhagen, International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), 2003.
- GOODLIFFE, Jay y HAWKINS, Darren. "Explaining Human Rights Commitments", *Ponencia presentada en la 49ª Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Sociología*, 2008. http://www.allacademic.com/meta/p250761_index.html [visitado el 3/3/09]
- GOULD, Carol, "Global Democracy and Transnational Representation: Relating Political Communities and Universal Human Rights", *Ponencia presentada en la 49ª Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Sociología*, 2008. http://www.allacademic.com/meta/p253422_index.html [visitado el 3/3/09]
- ICMM, *Position Statement: Indigenous Peoples*, 2008. <http://www.icmm.com/document/293> [consultado el 3/3/09]
- INTERMÓN-OXFAM, *La industria extractiva: pozos negros para los Pueblos Indígenas*, Madrid, Intermón-Oxfam, 2007.
- INTERMÓN-OXFAM, *Pueblos sin derechos. La responsabilidad de Repsol YPF en la Amazonía peruana*, Madrid, Intermón-Oxfam, 2007.
- INTERMÓN-OXFAM, *Repsol YPF en el Chaco boliviano: El pueblo guaraní en el proceso de defensa de sus derechos*, Madrid, Intermón-Oxfam, 2006.
- MÜCKENBERGER, Ulrich, "Civilising Globalism: Transnational Norm-Building Networks - A Research Programme," *GIGA Working Paper*, Nº 90, 2008.

- http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1288049 [visitado el 3/3/09];
- NARULA, Smita, "The Story of Narmada Bachao Andolan: Human Rights in the Global Economy and the Struggle Against the World Bank", *New York University Law & Legal Theory Research Paper Series*, Working Paper nº 08-62, 2008.
- NICKEL, Rainer, "Legal Patterns of Global Governance: Participatory Transnational Governance", *CLPE Research Paper*, nº 01-5, 2006.
- OCDE, *Revised Council Recommendation on Common Approaches on the Environment and Officially Supported Expert Credit Agencies*, TAD/ECG, 2007/9, 12 de junio de 2007.
- OILWATCH, *10 años de lucha, 10 años de resistencia*, Oilwatch, Quito.
- OILWATCH, *La manera occidental de extraer petróleo: La Oxy en Colombia, Ecuador y Perú*. Quito, Oilwatch, 2001.
<http://www.oilwatch.org/doc/libros/maneraoocci.pdf> [visitado el 2/5/09].
- OREN, Gil, "The Transnational Indigenous Peoples' Movement at the United Nations: Campaigning for Indigenous Rights and the Spillover Effect", *Ponencia presentada en la 49ª Reunion Anual de la Asociación Internacional de Sociología*, 2008.
http://www.allacademic.com/meta/p254240_index.html [visitado el 3/3/09].
- SAWYER, Suzana y GÓMEZ, Edmund Terence, *Transnational Governmentality and Resource Extraction: Indigenous Peoples, Multinational Corporations, Multilateral Institutions and the State*. Nueva York, Instituto de Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Identities, Conflict and Cohesion Programme Paper Nº 13, 2008.
- SENTENCIA *Awas Tingni v. Nicaragua* Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2001.
- SENTENCIA *Pueblo Saramaka v. Surinam*, 28/11/07.
- SENTENCIA *Pueblo indígena de Sarayaku*, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 17/05/05.
- TEBTEBBA, "Concept Paper", *Documento de referencia de la Conferencia Internacional sobre pueblos indígenas e industrias extractivas*, Baguio City, Filipinas, 23-25 de marzo de 2009, organizada por Tebtebba
http://www.tebtebba.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=344&Itemid=27 [Consultado el 26/3/2009]
- THIES, Henrike C., "Towards More Inclusive Institutions? Dealing with Indigenous Issues at the UN", *Ponencia presentada en la 49ª Conferencia Anual de la Asociación Sociológica Internacional*, 2008.
www.allacademic.com/meta/p253522_index.html [visitado el 3/3/09]
- TURNER, Jenia, "Transnational Networks and International Criminal Justice", *SMU Dedman School of Law Legal Studies Research Paper*, nº 1.
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=940480 [visitado el 3/3/09]
- UÇARER, Emek. "Of Lemons and Lemonade: NGOs and Human Rights Advocacy in the European Union's Asylum Regime", *Ponencia presentada en la 49ª Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Sociología*, 2008.
http://www.allacademic.com/meta/p254515_index.html [visitado el 3/3/09].
- Working Group on Indigenous Populations: Legal Commentary on the Concept of Free, Prior and Informed Consent. Expanded working paper submitted by Mrs. Antoanella-Iulia Motoc and the Tebtebba Foundation offering guidelines to govern the practice of implementation of the principle of free, prior and informed consent of indigenous peoples in relation to development affecting their lands and natural resources*, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2005/WP.1 (14/7/05).

Vínculos web

- CLAVERO, Bartolomé, "Valor de los Derechos Humanos y Supervisión Internacional de los Derechos de los Pueblos Indígenas", *Bartolomé Clavero: Ensayos, opiniones y actualidad* [blog]: <http://clavero.derechosindigenas.org/?p=818> [visitado el 2/5/09].
- FORERO, Juan, "In Ecuador, High Stakes in Case Against Chevron: Legal Battle in the Amazon", *The Washington Post* (28 April 2009)
www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/04/27/AR2009042703717.html [visitado el 10/5/09].

Documentos del mecanismo de alerta temprana/ acción urgente del Comité para la eliminación de la discriminación racial. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.htm> [visitado el 2/5/09].

Documentos producidos durante el proceso de la RIE, incluyendo los resultados de las consultas regionales, estudios temáticos, estudios de caso y el informe final, se encuentra disponible en:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20306686~menuPK:592071~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html>
[visitado el 2/2/09].

Ponencias presentadas en la *Conferencia Internacional sobre pueblos indígenas e industrias extractivas (Baguio City, Filipinas, 23-25 de marzo de 2009)*

http://www.tebtebba.org/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=57
[Consultado el 26/3/2009]

<http://www.forestpeoples.org>

<http://www.tebtebba.org>

<http://www.conacami.org>

<http://www.maippa.org>

<http://chevrontoxico.com/>

LA POLÍTICA CHINA EN ÁFRICA SUBSAHARIANA: CAUSAS E IMPACTO

IRAXIS BELLO*

RESUMEN:

La relación entre China y África subsahariana es una asociación estratégica perfectible con resultados importantes para las partes hasta la fecha. El impacto de la creciente y ambiciosa estrategia, económica y comercial del gigante asiático a partir de 1978, en por lo menos 48 de los 53 estados africanos, está sustentado en unos principios diplomáticos que vulneran las condicionalidades de la agenda internacional occidental y desafían constantemente las políticas del Norte con quien China mantiene una actitud zigzagueante debido a su dependencia con el resto del mundo. La cooperación china se presenta, actualmente, para el continente como una alternativa a la occidental. África, con importantes recursos naturales, es parte de la nueva estrategia china.

PALABRAS CLAVE:

Soberanía, estado, cooperación, multipolaridad, seguridad, desarrollo.

TITLE:

Chinese politics in Sub-Saharan Africa: causes and impact.

ABSTRACT:

The relationship between China and Sub-Saharan Africa is a perfectible strategic association that, until now, has yielded important results for both parties. The impact of the Asian giant's growing and ambitious strategy, both on the economic as well as on the commercial fronts in at least 48 of the 53 African states, is steadily growing. This strategy is based on diplomatic principles that weaken the conditions of the Western international agenda and that constantly challenge the policies of the North, with whom China maintains a zigzagging attitude due to its dependence on the rest of the world. At the moment, the Chinese cooperation is presented to the African continent as an alternative to the Western efforts. Africa, with its important natural resources, is part of the new Chinese strategy.

KEYWORDS:

Sovereignty, state, aid, multipolarity, security, growth, development.

***Iraxis BELLO** es licenciada en Comunicación Social, egresada de la Universidad Central de Venezuela, Master en Relaciones Internacionales y Comunicación (UCM), Master en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos UAM (en curso) y miembro del Grupo de Estudios Africanos (GEA) de la UAM.

Introducción

La China post maoísta ha adoptado una nueva doctrina que dicta toda su política exterior a través de la adhesión a los principios de respeto a la soberanía de los estados y su integridad territorial. En el mismo sentido, no está muy a favor del uso de la fuerza contra terceros estados insistiendo, en el marco de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, en el uso de dicha fuerza sólo en caso de defensa legítima. En cuanto a los derechos humanos y la democracia, los considera como demasiado occidentales e individualistas¹. A ello es preciso sumar la persistencia de la defensa de los intereses del Tercer Mundo. En este último aspecto, según puntualiza José Frèches², la ofensiva económica y diplomática china hacia África persigue dos principales objetivos: la conversión de este continente en un gigante económico sacando provecho de sus ventajas comparativas (importante peso demográfico, abundantes recursos naturales y enorme potencial agrícola), y contrarrestar la tutela norteamericana sobre los países en desarrollo.

Este artículo analizará la política africana de China desde la apertura económica del país asiático, a partir de 1978, cuando apostó por la globalización económica como estrategia de desarrollo definida por Deng Xiaoping, es decir, la adopción del uso de la lógica de mercado a través del estado centralizado. Esta estrategia le ha permitido a China sortear la actual situación financiera mundial, demostrando al sistema internacional la continuidad del comunismo chino como ideología sostenible pese a los cambios internos inherentes al proceso de apertura económica, rechazando así las condicionalidades del modelo occidental como única fórmula de crecimiento y desarrollo.

Se trata de un modelo que desafía las existentes teorías de cambio social y supera la mayoría de los desequilibrios conocidos por los países en desarrollo. En la opinión de Fan Gang, en dicho modelo los agricultores —o la mediana burguesía rural enriquecida por la reforma a la que se sumará más tarde una clase media urbana dinámica— constituyen la principal fuerza de modernización e industrialización (la industrialización rural o la reforma rural), conforme a la teoría de la “transición dual” o de “doble carril”, mediante la coexistencia del “carril viejo” con el “carril nuevo” que dan lugar a la economía mixta (proliferación de las empresas mixtas o *joint ventures*), la descentralización combinada con la fuerte presencia estatal, la combinación del plan con el mercado, la protección de las industrias nacionales junto a la apertura al mercado internacional, y la aplicación de las reglas internacionales, etc³. Es decir, una estrategia propia que no puede confundirse con “un nuevo modelo de economía de mercado”⁴ o “el neoliberalismo chino”. Se trata de un modelo que obedece a la estrategia de Deng Xiaoping cuando dijo, al inicio de sus reformas hace 30 años, que la economía de mercado no es la propiedad exclusiva del capitalismo al igual que la planificación estatal no es el monopolio del socialismo, instaurando de hecho

¹ Según Robert Kagan, para el gobierno chino, “la autocracia es mejor que la democracia y esencial para prevenir el caos y el colapso”. Por lo tanto, según el autor, “los dirigentes chinos serán siempre reticentes a imponer sanciones a autócratas cuando ellos mismos siguen sujetos a sanciones por su comportamiento autocrático”. Cf. ORTEGA, Andrés, “Impotencia mundial” en *Foreign Policy* (edición española), diciembre-enero de 2008, p. 3.

² FRÈCHES, José, *Quand les Chinois cesseront de rire le monde pleurera*, XO Éditions, Mayenne, 2007, p. 195.

³ GANG, Fan, *La inserción de China en la economía mundial*, cuadernos del CERI nº 2, octubre de 1998, ps. 16-40.

⁴ XIAO ZHOU, Kate, *El poder del pueblo*, Bellaterra, Barcelona, 2000, p. 354.

un "autoritarismo ilustrado" (según el término de Jean-Pierre Cabestan⁵): el monopolio del poder por el PCC, que fusiona el partido y el estado, y la apertura al mercado y al capitalismo mundial para conseguir un cierto grado de desarrollo económico.

Sin embargo, China tiene una significativa dependencia de materias primas para mantener su proceso de industrialización, razón por la cual refuerza lazos con los estados africanos a través de patneriados estratégicos que garantizan la presencia de sus industrias extractivas. Entre tanto, China satisface algunas necesidades africanas a través de fuertes inversiones, equipamiento de maquinarias, dotación de equipos electrónicos, tecnología, asistencia técnica, desarrollo de infraestructuras y la financiación de proyectos⁶, cambiando en una cierta medida, la fisonomía del continente.

Para explicar la dependencia mutua de China y África subsahariana⁷, dedicaremos dos apartados específicos al análisis de las razones, estructurales y coyunturales, de cada uno de estos actores por separado, cuya asociación e impacto, en su conjunto, se expondrán en los apartados posteriores. La razón de este esquema de trabajo obedece al interés de evitar posturas netamente economicistas, así como otras deterministas y excluyentes, como sucede en una amplia bibliografía sobre la materia, en las cuales se analiza la situación de una manera instantánea, sin perspectivas históricas y causales.

1. Fundamentos de la política china post maoísta

La política exterior de la china post maoísta rompe definitivamente "con la idea del autoabastecimiento como clave preservadora de la seguridad y soberanía nacional"⁸, apostando por la globalización económica, en un orden internacional multipolar, como mecanismo para crear riqueza. A continuación esbozaremos las razones que explican el nuevo diseño de la estrategia diplomática china y su consecuente relación con otros actores internacionales como los estados africanos.

Las causas internas que explican el cambio en el modelo de producción chino tras la muerte de Mao Zedong, giran en torno a la necesidad de solventar las deficiencias que ponen al estado chino en desventaja con respecto al resto de los actores internacionales. A partir de 1978, "crece en la cúpula china la consciencia de que la amenaza real para el desarrollo no viene del exterior sino que está en el atraso económico y en la distancia cada vez más marcada incluso con naciones vecinas, y que para China no hay salida mejor que crear riqueza poniendo al servicio de la economía los resortes internacionales en los momentos actuales de paz"⁹. China deja de lado el discurso de confrontación directa, sobre

⁵ Cf. CABESTAN, Jean-Pierre, *L'Administration chinoise après Mao, les réformes de l'ère Deng Xiaoping et leurs limites*, CNRS, París, 1992.

⁶ SPITAEELS, Guy, *Chine-USA. La guerre aura-t-elle lieu ?*, Éditions Luc Pire, Bruselas, 2007, p. 241.

⁷ Existe cada vez más una dependencia mutua, no sólo unilateral y en los aspectos petroleros, entre China o los países asiáticos y África, dependencia ilustrada por la presencia de las multinacionales y de las inversiones sudafricanas en China. Cf. GOLDSTEIN, Andrea et alii, *L'essor de la Chine et l'Inde. Quels enjeux pour l'Afrique ?*, OCDE, París, 2006, p. 97.

⁸ RÍOS, Xulio, "La sed de las materias primas", *La Vanguardia*, nº 28 (Dossier sobre Los Juegos Olímpicos de China), julio-septiembre 2008, p.38.

⁹ ENRUI, Enrique, "Mao Zedong y Deng Xiaoping: medio siglo de diplomacia china", en RÍOS, Xulio (ed.), *Política Exterior de China. La diplomacia de una potencia emergente*, Bellaterra, Barcelona, 2005, p.35.

todo con Estados Unidos, asumiendo un rol defensivo consecuencia de su dependencia tecnológica, de capital, mercado y sobre todo materias primas con el resto del mundo.

Otra causa en el ámbito interno estriba en la necesidad de las autoridades chinas de buscar la armonía y la reunificación dentro de la heterogénea y controvertida nación en la que se están produciendo significativas desigualdades. La población china se calcula en 1320 millones de ciudadanos, presión demográfica que constituye un doble reto para China: “transformar su poderío de nación en bienestar para sus habitantes”¹⁰, y mantener el control sobre esa cuantiosa población dentro de sus propios estándares de organización social. Boris Cambreleng¹¹ destaca que existen entre 30 y 50 millones de chinos ricos capaces de consumir productos de lujo; entre 200 a 300 millones de ciudadanos pertenecientes a la clase media emergente con un promedio de ingreso mensual de 200 a 500 euros por adulto, y al menos mil millones de personas están en situación de pobreza y están muy lejos de disfrutar las bondades del actual impacto económico chino. Esta desigualdad conduce, a su vez, al aumento de las presiones internas, políticas y sociales, entendidas por la dirigencia china como una eventual causa de vulnerabilidad de su sistema político; es decir, durante el período de Den Xiaoping (1979-1989), se prevé que “está en peligro la supervivencia del régimen comunista... expresada en la formación de numerosas asociaciones políticas autónomas”¹² así como sociales, pro defensa de los derechos humanos y de las reivindicaciones sociales.

En el ámbito regional, China recorta distancia con las naciones vecinas a través de la concreción de patneriados estratégicos y una participación más proactiva en los foros regionales¹³. Las tesis más significativas sobre la estrategia china con sus vecinos tienen que ver con dos objetivos: la búsqueda de la hegemonía regional para competir después en la política internacional con EEUU¹⁴, actor con quien mantiene una política zigzagueante, y evitar la conformación de alianzas regionales en su contra. China busca mantener la influencia sobre las zonas fronterizas de la región ante un eventual problema con la potencia norteamericana y como estrategia para proteger sus rutas comerciales, ya que al menos el 75% de sus importaciones de hidrocarburos pasan a través del Índico, donde persigue: “hacer frente a la multiplicación de actos de piratería marítima y a su extensión más allá del estrecho de Malaca, asegurar una vigilancia de sus buques, y en caso de crisis internacional, ser capaz de defender sus intereses”¹⁵, eventualmente amenazados por la significativa influencia norteamericana en la zona.

¹⁰ ALLÈGRE, Claude y JEAMBAR, Denis, *Le Défi du monde*, Fayard, París, 2006, p. 130.

¹¹ CAMBRELENG, Boris, *Faut-il avoir peur de la Chine?*, Éditions Milan, Toulouse, 2006, p. 23.

¹² GASPARD, Carlos, “La nueva diplomacia china después del 11-S” en *Política exterior de China...*, *op. cit.*, p. 45.

¹³ En este sentido, Pekín ha fortalecido su peso regional mediante la instauración de relaciones de coexistencia pacífica con los países de la Asociación de las Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) y el arreglo de sus problemas fronterizos con 13 de sus vecinos. Es decir, la creación de condiciones favorables y de un entorno inmediato estable y de paz, para seguir con su crecimiento. Cf. BULARD, Martine, “La Chine s’invite au banquet des grands” en *Atlas du Monde diplomatique*, París, 2009, p. 65.

¹⁴ GASPARD, Carlos, *op. cit.*, p. 59.

¹⁵ LAFARGUE, François, *La guerre mondiale du pétrole. Etats-Unis, Chine et Inde à la conquête de l’or noir*, París, 2008, p. 148.

Además, China ha pasado de la marginación en la dinámica económica asiática de la época maoísta, a ser el epicentro de la región al hacer jugar sus ventajas comparativas de abundante y barata mano de obra y de polo de producción, haciendo frente a otros retos regionales como la competencia de los “dragones” y los “tigres” asiáticos, la persistencia de tensiones con Japón, el desigual nivel de desarrollo de los países de la zona y la integración vertical de la región a manos de la globalización.

Por estas razones y en relación con África, los archipiélagos de Mauricio y Seychelles son importantes para China en su necesidad de controlar el Índico, no sólo desde el punto de vista económico y comercial sino estratégico militar. El interés por Mauricio se explica porque está ubicado en la ruta del Cabo de Buena Esperanza. “Esta ruta, en la intersección entre Europa y Asia, no sólo es un eje esencial de los intercambios mundiales por el que transitan los hidrocarburos procedentes de Oriente Medio y destinados a EEUU, sino también los comprados por China en Angola, en el Golfo de Guinea y Venezuela”¹⁶. Además, y aunque sólo representa el 0,39% de las relaciones entre China y África, Mauricio se ha convertido en una de las plataformas portuarias en el Índico más importantes para las importaciones y exportaciones chinas en el continente negro. Mientras que en Seychelles se prevé la construcción de una base naval, parte del “collar de perlas” como se pretende denominar la creación de bases a escalas chinas en el Índico.

En el ámbito internacional, la apuesta de China, sin duda es a la multipolaridad reforzando, de forma selectiva, su papel en el sistema internacional como única fórmula para “tratar las amenazas y desafíos mundiales y regionales, y garantizarse también un papel central en el debate en curso sobre la política mundial”¹⁷, no sólo como aliado de las potencias occidentales sino como líder de los países emergentes ante la dominación del Norte. Esta representación como abanderada de los países en vías de desarrollo queda, de nuevo, en evidencia en extractos de un documento hecho público por la Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China, de diciembre de 2002, el cual revela que el país asiático se define como “firme defensor de la paz mundial y promotora del desarrollo mancomunado, practicará constante e incansablemente el nuevo concepto de seguridad, combatirá todas las formas de hegemonismo y la política de fuerza y junto con otros países del mundo creará un ambiente internacional de paz y de estabilidad duradero, seguro y confiable”¹⁸. Es una estrategia contra el unilateralismo norteamericano.

China se limita a oponerse a la política de hegemonía del Norte y al mismo tiempo desarrolla unas relaciones pacíficas y de cooperación con Estados Unidos, usando al respecto la estrategia de Deng Xiaoping, en su objetivo de acabar con el legado maoísta (abandono del proselitismo revolucionario a favor del predominio de lo económico y de la fuerte presencia internacional de China), estrategia consistente en combinar la mano dura con la mano blanda¹⁹, que procura de salvaguardar sus intereses dependiendo de las

¹⁶ LAFARGUE, François, *op cit.*, p. 155.

¹⁷ RIOS, Xulio, *Política Exterior de China. La diplomacia de una potencia emergente*, Bellaterra, Barcelona, 2005, p. 15.

¹⁸ http://spanish.peopledaily.com.cn/LB_defensa.htm (Consultado el 18/03/2009)

¹⁹ SPITAEELS, Guy., *op cit.*, p. 277.

circunstancias, en particular para aprender de algunos éxitos del capitalismo.

No se puede obviar el nuevo rol protagonista de China en la actual crisis financiera internacional donde, además de llamar la atención pública sobre el riesgo de sus inversiones en la compra de bonos estadounidenses, resulta determinante en la búsqueda de soluciones a la crisis²⁰. A propósito de la visita que recientemente hizo la secretaria de estado norteamericana Hillary Clinton a Pekín, Xulio Ríos comenta que "la nueva diplomacia que sugieren desde Washington abre oportunidades para que la influencia de China se haga sentir un poco más. Ambas partes han acordado la reanudación de los contactos militares paralizados desde octubre del pasado año"²¹; es decir, una diplomacia que coloca a China en un status superior reconocido en los hechos por EEUU. Ante la eventual creación de un sistema bipolar, resulta sensata la tesis de Eugenio Bregolat, para quien China "no tiene intención de jugar a la gran potencia"²² ni de figurar en la política internacional, sino que su estatus será consecuencia inevitable de su desarrollo económico.

En su rol multipolar, China ha asumido ciertos compromisos de la agenda internacional, promovida por Occidente, como: la lucha global contra el terrorismo tras los atentados del 11 de septiembre del 2001 (11S) en EEUU; y el acercamiento a la Organización de Naciones Unidas (ONU) durante la década de los ochenta y noventa, para rentabilizar su posición como miembro del Consejo de Seguridad con el fin de favorecer una gestión multipolar del sistema internacional. Esta respuesta estratégica después del 11S "intenta consolidar una línea de adaptación ante la fuerza de EEUU, al tiempo que refuerza las relaciones con Rusia y, sobre todo, con Alemania, Francia, y la Unión Europea"²³. No obstante, la dualidad de la diplomacia china queda en evidencia cuando, en este mismo contexto, obvia las condicionalidades sobre la democracia, buen gobierno, la lucha contra el terrorismo y el control de las migraciones Sur-Norte impuestas por los países desarrollados en sus agendas de ayuda al desarrollo.

2. China como alternativa para África: el fracaso de Occidente

Las razones detrás de la aceptación de los estados africanos a la política china de los últimos treinta años obedecen en buena medida al fracaso del diálogo Norte-Sur, y en consecuencia de los distintos modelos de desarrollo occidentales en el continente como se demostrará más adelante. En el momento de su acceso a la independencia, a comienzos de la década de los sesenta, los países africanos se dieron como principales objetivos la creación de estados-nación y la realización del desarrollo económico. Para conseguir estas metas, éstos adoptaron estrategias económicas basadas en la intervención del estado en el proceso de industrialización, confundida con el desarrollo.

²⁰ A pesar de abrirse a los capitales extranjeros para mejorar su aparato de producción y fomentar las exportaciones, China ha podido resistir, más o menos, a la crisis actual por mantener el control sobre su sistema bancario y por acumular importantes reservas financieras, estimadas en 2008 en unos 1 800 billones de dólares. Es decir, ante los déficits norteamericano y europeo, China destaca por importantes excedentes financieros. Cf. BULARD, Martine, "Chine et Inde, ces géants qui bousculent la géopolitique" en *Atlas du Monde diplomatique*, 2009, p. 52.

²¹ <http://spanish.safe-democracy.org> (Consultado el 02/04/2009)

²² BREGOLAT, Eugenio, "La nueva China: El reposicionamiento geopolítico chino en el contexto internacional" en *África la nueva frontera China*, Casa Asia-Casa África, Barcelona, 2008, p. 15.

²³ GASPAR, Carlos, *op. cit.*, p 63.

Los resultados de esta política en los aspectos de desarrollo humano fueron generalmente buenos en la primera década: la mejora de la duración de vida, de la tasa de educación y de formación, junto a importantes inversiones en las infraestructuras y una tasa de crecimiento anual promedia del PIB del 3,4%. El buen precio de los productos básicos en los mercados internacionales, junto a las importantes inversiones conseguidas a partir de los ingresos de exportación y la ayuda al desarrollo, explican el importante crecimiento realizado por muchos países del continente en aquel entonces.

A partir de los setenta se inicia el proceso de deterioro y de estancamiento en relación con otros países en desarrollo, es decir, el agotamiento del modelo de economías rentistas adoptado en la década anterior, en particular la falta de la revolución agrícola, la competencia padecida por los cultivos comerciales o de exportación por parte de otros países en desarrollo, las calamidades naturales, la ineficiente política de sustitución de la mano de obra de empresas públicas mal gestionadas, el abandono de la agricultura y la instauración de sistemas de partido único.

Además, influyó el fracaso de las políticas de diversificación con el consiguiente excesivo endeudamiento externo, pasando la deuda de 6 000 millones dólares en 1970 a 231 000 millones en 1990, equivalente al 100% del PIB del Continente. Entre otras consecuencias, esto promovió el deterioro en los aspectos de desarrollo humano e imposibilitó la acumulación interna de capitales en el continente. Se había escogido para el continente el camino de un modelo equivocado de desarrollo basado en el mimetismo de la industrialización occidental, totalmente indiferente a su naturaleza agrícola de donde hubiese podido obtener importantes ventajas comparativas.

Desde finales de la década de los setenta y comienzos de los ochenta, se impone a estos países los programas de ajuste estructural (PAE), es decir, el reemplazo de las políticas intervencionistas del estado por las políticas liberales de las instituciones financieras internacionales (IFI), conocidas más tarde como el "Consenso de Washington", siendo el objetivo declarado favorecer el crecimiento del PIB y reinstaurar los equilibrios macroeconómicos. Tras veinte años de estas políticas los resultados han sido: el aumento de la pobreza y del desempleo, la desindustrialización, y el estancamiento de la producción agrícola. Este fracaso viene ilustrado por la sustitución de los PAE por los Programas Estratégicos de la Reducción de la Pobreza (DRSP), no menos ineficientes, pues han sido sustituidos por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)²⁴.

Tras renunciar a importantes aspectos de sus soberanías nacionales, confiados a las IFI y a las multinacionales, los países africanos no han conseguido mejorar su situación económica. Se necesita una tasa de crecimiento anual del 7% para reducir a la mitad la pobreza en el continente de aquí al año 2015. La principal razón estriba en el hecho de que se desarrolló una sociedad de consumo en lugar de una de producción, en la débil

²⁴ Sobre el balance de las políticas de desarrollo, nacionales y regionales, realizadas en África, puede consultarse a KABUNDA, Mbuyi, "El desarrollo en África: del estancamiento a la crisis permanente" en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 16, IUDC, primavera/verano de 2005, ps. 9-29

acumulación interna del capital o del ahorro interno, y la casi nula productividad global, consecuencia de la proliferación de las guerras.

Ante el fracaso de al menos veinte planes de desarrollo impuestos desde el exterior en los últimos cuarenta años y la insuficiencia de la ayuda externa, coordinada y adecuada del Norte, los países africanos tienen cada vez más interés en desarrollar su cooperación con los países asiáticos, en particular China, que les ofrece otras alternativas y la posibilidad de eludir las improductivas condicionalidades políticas y económicas occidentales.

De acuerdo con Mbuyi Kabunda, parte de las razones que explican el fracaso de los programas de desarrollo aplicados en África tienen que ver con: "la ausencia de un marco institucional adecuado, la falta de una dimensión panafricana y de voluntad política, y sobre todo por la exclusión de los pueblos en su concepción y ejecución. Éstos nunca fueron consultados para expresar sus necesidades y prioridades. Lejos de conducir a los países africanos en el camino del desarrollo, estas iniciativas profundizaron la crisis económica"²⁵. De ahí la fuerte tentación de orientarse hacia la cooperación Sur-Sur, en particular la de China, que les permite hacer frente a aquellos problemas a menos costo, sobre todo políticos, y con mayores inversiones.

África presenta en la actualidad la triste imagen del único continente en el que los indicadores económicos, sanitarios y sociales se deterioran sistemáticamente. 34 de los 49 países menos avanzados en el mundo son subsaharianos. A la crónica inestabilidad política de las cuatro o cinco últimas décadas hay que sumar "más de siete millones de muertos y más de 10 millones de refugiados y personas desplazadas en 32 conflictos armados, y el 70% de personas infectadas por el SIDA en el mundo"²⁶.

La mayoría de los países más pobres del mundo se encuentran en esta región, como queda subrayado, y han aceptado la lógica del liberalismo económico, mediante la adopción del Nuevo Paternariado para el Desarrollo de África (NEPAD) que, aunque tiene su origen en el reconocimiento y la reflexión sobre el fracaso de las políticas aplicadas en la región hasta entonces, ha derivado en polémica porque el plan, pese a que se considera la mejor iniciativa concebida para el continente en los últimos años —porque intenta comprometer al Norte en las políticas a seguir e insiste en los aspectos de desarrollo humano tales como las infraestructuras, la educación y la seguridad—, vuelve a poner a África en manos de los lineamientos del modelo clásico de desarrollo. "Se trata de una estrategia de las élites africanas que consiste en desafiar al Norte en su propio campo y a partir de sus propias reglas del juego, aceptando la liberalización, las privatizaciones y el carácter irreversible de la globalización"²⁷.

Entre las razones para cuestionar el NEPAD están que la iniciativa peca de ingenuidad porque fundamenta el desarrollo del continente africano en factores exógenos —las

²⁵ KABUNDA, Mbuyi, "La Unión Africana y el NEPAD. Apuestas para la integración externa y para la integración interna", en *África-América Latina. Cuadernos* n° 40-41, Sodepaz, primer semestre de 2006, p. 25.

²⁶ KABUNDA, Mbuyi, "De la OUA a la Unión Africana y del Plan de Acción de Lagos al NEPAD: Rupturas y permanencias" en CAMPOS SERRANO, Alicia (ed.), *Ayuda Mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el cambio de milenio*, Icaria, Barcelona, 2006, p. 139.

²⁷ *Ibíd.*, p. 142 .

aportaciones de los organismos financieros como el Banco Mundial (BM) y la participación de actores internacionales como el G8 y la UE, con las consecuentes políticas proteccionistas a la agricultura y otras medidas, condicionan la ayuda—, limita el potencial de la producción africana, y promueve el papel de las multinacionales en el continente. Además, fue creado por países (sus promotores) que más inversiones extranjeras reciben, no fue producto de un debate público entre los africanos (la confianza no está en manos de los pueblos), está plagado de buenas intenciones democráticas y de derechos humanos en contradicción con la cruenta realidad de algunos países del continente con intrínsecos vicios en sus estructuras de poder y reconocidas prácticas neopatrimoniales, lo que tampoco permite crear y mantener un marco legal favorable para las medidas de cambio.

África es una verdadera víctima de la mundialización que la ha confinado al papel de granero de materias primas (economías rentistas) y donde el libre comercio y la apertura impuesta a las economías facilitan el saqueo oficial de los recursos naturales. Sin perder de vista la responsabilidad de las élites africanas, “agentes activos de este drama histórico”, como Anne-Cécile Robert²⁸ recalca, y sobre todo la de los factores externos (PAE, condicionalidades de la ayuda, reglas de la OMC, estafas de la mundialización, la injusticia del orden económico mundial, la competencia desleal etc.), que por la lógica de extraversion pasiva de las economías y de las sociedades africanas, ayer en el beneficio de los colonizadores y hoy de los acreedores de fondos externos, condenan el continente al subdesarrollo permanente.

Ya en 1960, denunciando el mimetismo del modelo occidental de desarrollo y de estado adoptado por los países africanos, René Dumont dio la voz de alarma con un pesimista diagnóstico sobre el desarrollo del continente, diagnóstico que se ha confirmado en la actualidad: con el 12% de la población mundial, África apenas representa el 2% del PIB mundial, recibe el 5% de las IDE, la esperanza de vida es de 40 años en 32 países, entre el 50 y el 60% de la población vive bajo el umbral de pobreza y sólo el 46% de la población tiene acceso al agua potable, y sus enormes recursos naturales en lugar de contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población alimentan las guerras civiles y los conflictos sangrientos²⁹, la corrupción y el mal gobierno. Es lo que se viene llamando la “maldición de materias primas”.

En el mismo sentido, la profesora Thérèse Delpech pone de manifiesto los siguientes problemas multidimensionales a los que se enfrenta África, casi imposibles de resolver desde el propio continente: la necesidad de enormes inversiones concretas, las deficientes estructuras de educación y de salud, la urgencia de fuerzas de mantenimiento de la paz competentes, las involuciones políticas con consecuencias desastrosas para las poblaciones, la lacra de la corrupción y de las enfermedades endémicas, y la incapacidad de la mayoría de los gobiernos establecidos, etc. La autora termina sugiriendo el derecho y/o deber de injerencia “en un continente en el que los europeos tienen tantas responsabilidades que asumir e intereses que defender”³⁰.

²⁸ ROBERT, Anne-Cécile, “Afrique, miroir du monde” en *L’Atlas du Monde diplomatique*, París, 2006, ps. 80-81.

²⁹ BONIFACE, Pascal, *Les relations internationales. De 1945 à nos jours*, Dalloz, París, 2005. ps. 189-190.

³⁰ DELPECH, Thérèse, *L’ensauvagement. Le retour de la barbarie au XXI siècle*, Hachette, París, 2005, ps.

Sin embargo, lo que deja muy claro Edgar Morin³¹ es el fracaso de los métodos de desarrollo traídos por Europa en África. Lo que es cierto es que el colapso del desarrollo y del estado en África se explica también por los factores históricos, externos y estructurales, tales como: la esclavitud, el colonialismo, el imperialismo, el neocolonialismo, la extroversión, la explotación económica y la globalización³².

En este contexto de desventaja, los africanos, activos en la economía popular, social o solidaria, cuyo dinamismo viene recalcado por muchos sociólogos y economistas, intentan experimentar una nueva vía para conseguir una mejora económica y social, reapropiándose de su historia y valores de solidaridad y reparto para no seguir siendo el objeto permanente de las reglas occidentales. Es decir, una economía de autodefensa que, según Bichara Khader³³, asume el papel estructural en la estabilidad de unas sociedades destrozadas. O en la opinión de Kabunda³⁴, quien abunda en el mismo sentido, esta economía basada en la revalorización de las competencias locales, constituye la base del desarrollo a escala humana y social en el continente.

3. Bases de la actual relación China-África

Los lineamientos de esta nueva etapa de la relación entre China y África tienen su origen en los años sesenta cuando Pekín se pronunció a favor de la igualdad entre chinos y africanos, el respeto a las soberanías, la no injerencia y la reciprocidad³⁵, ganándose la simpatía de los dirigentes africanos, sobre todo de aquellos más cuestionados. Además, China reivindica la relación desde hace siglos con el continente, haber sido fuente de inspiración para algunos movimientos de liberación africanos, como UNITA en Angola, y su apoyo a otras iniciativas de carácter socialista. En aquella época, China se dio dos principales objetivos políticos: competir con la Unión Soviética tras su ayuda a la construcción de la presa de Asuán en Egipto, y proporcionar su apoyo a los gobiernos africanos, incluso conservadores, a cambio de su reconocimiento diplomático³⁶.

Medio siglo después, en la primera edición del Foro China-África, celebrada en 2000, ambos socios se dieron como objetivos la "lucha común contra la hegemonía y la dominación occidental" y la "instauración de un nuevo orden mundial"³⁷, principios que fueron ratificados en el FOCAC 2006 donde; bajo el slogan: "Amistad, Paz, Cooperación y Desarrollo", se definió el nuevo paternariado estratégico entre las partes bajo la premisa

212-213.

³¹ MORIN, Edgar, «Au cœur de la crise planétaire » en BRAUDRILLARD, Jean, y MORIN, Edgar, *La violence du monde*, IMA-Éditions du Félin, París, 2003, p. 55.

³² Cf. MARTIN, Guy, *Africa in World Politics. A Pan-African Perspective*, AWP, Asmara, 2002, p. XXIV.

³³ KHADER, Bichara, "La cooperación al desarrollo entre intereses geopolíticos y votos piadosos", en FERRER, Amparo, y JIMÉNEZ, José R. (eds.), *Cooperación al Desarrollo, Universidad y Voluntariado*, Universidad de Granada, Granada, 2005, p. 76.

³⁴ KABUNDA BADI, Mbuyi, "La Deuda del Tercer Mundo y la Necesidad de Elaboración de Estrategias Alternativas de Desarrollo" en ÁLVAREZ LUCENA, Nacho (coord.), *Deuda Externa y Ecológica en el marco de la Globalización: de la Ilegitimidad a las Resistencias*, Universidad de Granada, Granada, 2008, p. 78.

³⁵ HAREL, Xavier, *Afrique, pillage à huis clos*, Fayard, París, 2006, p. 229.

³⁶ Lowenthal, citado en ARNOLD, Guy, *Africa. A Modern Story*, Atlantic Book, Londres, 2005, p. 158.

³⁷ Cf. SPITAEELS, Guy, *op. cit.*, p.241.

“ganar-ganar”.

La actual relación China-África quedó plasmada en la Declaración de la Cumbre de Beijing³⁸, hace tres años, cuando el gobierno chino y 48 jefes de estado y de gobierno africanos confirmaron al resto del mundo que el desarrollo de sus relaciones amistosas y cooperación es conforme a los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica, así como todos los principios que promueven la multipolaridad y la democracia en las relaciones internacionales. Chinos y africanos prevén impulsar la diversidad, que todos los países en el mundo —grandes o pequeños, ricos o pobres, fuertes o débiles— se respeten, tratar el uno al otro como igual, vivir en la paz y la amistad, que civilizaciones diferentes y modos de desarrollo utilicen la experiencia de cada uno, y promover y coexistir en la armonía³⁹. Este discurso, que presenta a China como líder de los estados emergentes, nos confronta a un tipo de modelo de Relación Sur-Sur, por sustitución, en el que China suple la verticalidad que los actores en vías de desarrollo tienen con respecto al Norte.

4. Ventajas comparativas de China en el Continente

La estrategia africana de China está dirigida fundamentalmente a la conquista de los grandes y pequeños productores de hidrocarburos (la “diplomacia petrolera”) y de otros recursos naturales, a través de inversiones millonarias para la adquisición de los derechos de exploración, extracción y distribución.

El éxito de esta estrategia, según explica Lafargue⁴⁰, consiste en la concreción de acuerdos en aquellos estados cuyos gobiernos están bajo la mirada crítica y la consecuente exclusión de la comunidad internacional; la realización de exploraciones en lugares de alto riesgo para las compañías petroleras, ya sea por la complejidad del terreno o por la presencia de grupos insurgentes en contra de la presencia de transnacionales, le garantiza la totalidad del proceso de extracción. Y por último, de acuerdo con la referida cita de Lafargue⁴¹, China ofrece, y garantiza para sí misma, un apoyo diplomático de primer orden ante las distintas instancias internacionales. Esta solidaridad se ha cristalizado en el apoyo chino a la candidatura de África para ocupar dos sedes como miembros permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU, en consonancia con el apoyo que China recibió de los estados africanos para ser miembro permanente de dicho organismo en 1971, cuando contó con una tercera parte de los votos africanos (27 de los 76 votos favorables), además del silencio de los estados africanos después de los acontecimientos de Tiananmen en 1989.

³⁸ La Declaración de la Cumbre de Beijing, 2006, define los lineamientos de la asociación china-africana las cuales tienen como objetivo teórico la búsqueda del desarrollo común. Estos lineamientos se redefinirán en Etiopía en octubre de este año. Véase también el documento oficial “China 2004”, que fundamenta la política exterior de China en los principios y objetivos siguientes: la multipolarización mundial, la promoción de la globalización económica desplegando sus puntos positivos y evitando sus puntos desfavorables, la diversidad del mundo, la democratización de las relaciones internacionales, la defensa de los intereses de los países en desarrollo y la diversificación de los modelos de desarrollo. Cf. *China 2004*, Editorial Nueva Estrella, Beijing, 2004, ps. 74-75.

³⁹ http://english.focacsummit.org/2006-11/16/content_6586.htm (Consultado el 02/04/2009).

⁴⁰ LAFARGUE, François, *op. cit.*, ps. 35-42.

⁴¹ *Ibid*, ps. 35-42.

Otras ventajas comparativas de China respecto a otros actores internacionales en África son: el discurso antiimperialista y hegemónico, lo que le ha permitido al país asiático tender puentes con un continente marcado por una excesiva injerencia extranjera, sobre todo, por parte de las grandes potencias. En ese contexto, China capitaliza el hecho de no tener un pasado colonial en África, aspecto que genera confianza entre sus socios africanos, "sensibles a cualquier cosa que huela a neocolonialismo"⁴², y justifica su presencia en el continente en términos de cooperación y asociación. Al respecto, Bregolat añade que, en el siglo XIII, "cuando (los chinos) tenían medios técnicos y económicos muy superiores a los de los europeos, ni conquistaron, ni colonizaron, ni explotaron"⁴³, y esto se explica porque, para entonces, no hubo mayor interés en el continente.

Con el fin de la Guerra Fría, los jóvenes estados africanos fueron dejados a su suerte, espacio que fue en buena medida aprovechado por una China diplomática. Lafargue detalla, como ejemplo de lo expuesto, que "la diplomacia China en el continente ha sido facilitada por el deterioro de las relaciones franco-africanas (debido en particular a los debates sobre la inmigración y a algunas operaciones militares controvertidas). Una nueva política africana de Francia que ponga el desarrollo en el centro de sus prioridades podría permitir ver a China, no sólo como un rival, sino como un socio útil al servicio de un amigo común, África"⁴⁴; esto revela que la relación China-África más que un problema podría ser entendida como una oportunidad de los países desarrollados para redefinir su relación con los africanos.

La identificación de China con el resto de los países del Sur con quien estrecha relaciones, con objetivos e intereses comunes y perfilándose como fuente de inspiración de aquellos estados renuentes a la retórica y a las recetas occidentales con sus nefastos resultados⁴⁵, le permite eludir las responsabilidades generadas por los nefastos resultados de las políticas de desarrollo occidentales, lo que le genera instantáneamente un mayor clima de confianza para mantenerse en África.

5. Desafíos de la política africana de China para Occidente

La particularidad de la política china en África es que hace caso omiso de los derechos humanos y principios democráticos, bajo la retórica de la no injerencia y el respeto a la soberanía de cada estado. Esta actitud le lleva a apoyar a gobiernos cuestionados que, de este modo, eluden las sanciones y las reglas del sistema internacional.

Prueba de lo expuesto, es la ayuda financiera y el apoyo diplomático al gobierno sudanés que reprime a su propia población en la región del Darfur, y al que compra el 25% de su petróleo. Al menos el 7,5 % del total de importaciones chinas provienen de Sudán.

⁴² GILL, Bates, y HUANG, Chin-Hao, "Las relaciones de China con África implicaciones para Europa" en *La Vanguardia*, nº 26 (Dossier África), enero-marzo de 2008, p. 52.

⁴³ BREGOLAT, Eugenio., *op. cit.*, p. 19.

⁴⁴ LAFARGUE, François, *op. cit.*, p. 84.

⁴⁵ En opinión de Bichara, la liberalización total impuesta a los países africanos por las instituciones financieras internacionales y los gobiernos del Norte, países con economías débiles y monoproducidas, ha tenido como consecuencias: la agudización de la pobreza, la regresión de las tasas de escolarización, la expansión del SIDA y la profundización de las desigualdades. Cf. KHANDER, Bichara, *op. cit.*, p. 76.

A ello es preciso añadir la construcción de un oleoducto de 1600 km entre la cuenca de Melut (yacimientos petroleros del centro-sur) y Port-Soudan (puerto a orillas del Mar Rojo) y de una refinería, fuente de importantes ingresos para el gobierno de Jartum que puede así financiar su guerra de agresión en el Darfur con las armas compradas a China y Rusia, y sobrevivir a las sanciones impuestas por la comunidad internacional desde 1984⁴⁶. Dicho sea de paso que aquel oleoducto, financiado por China a razón de 15 000 millones de dólares, fue construido en un tiempo récord.

Todos estos intereses explican el veto chino a la mayoría de iniciativas y sanciones occidentales contra Sudán en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. No cabe la menor duda de que es el potencial descubrimiento de petróleo en Darfur explica el drama actual de esta región⁴⁷, donde el gobierno comete desde febrero de 2003 crímenes de guerra contra las poblaciones pertenecientes a las etnias negroafricanas por las milicias yanyawids interpuestas⁴⁸. Hoy, la única empresa petrolera en Darfur es la China Nacional Petroleum Corporation (CNPC). Es preciso subrayar también, que son las armas chinas las que alimentaron la cruel guerra entre Etiopía y Eritrea, a finales de la década de los noventa.

La presencia China en Zimbabwe también despierta recelo en el resto de los actores internacionales occidentales quienes ven vulneradas las condicionalidades de la ayuda a los países emergentes. Pese a las críticas occidentales a las políticas del gobierno de Robert Mugabe⁴⁹, China ha llevado a cabo millonarias transacciones, entre las que se incluye la construcción de un palacio para el cuestionado gobernante africano (9 millones de dólares)⁵⁰. No obstante, la impopularidad que las relaciones con estos regímenes ha generado, y las presiones de ciertas redes internacionales, ha obligado a China a mantener una actitud ambigua. Muestra de ello es que Zimbabwe no fue incluida en la agenda de

⁴⁶ En el mismo sentido, Rossin señala que el gobierno sudanés goza de la impunidad por el apoyo de Rusia, los miembros de la Liga Árabe, y sobre todo de China que recibe el petróleo sudanés a cambio de su cínica política de ayuda e inversiones. Cf. ROSSIN, Richard, "L'Éthique et l'Histoire" en Morad El Hattab (dir.) *Urgence Darfour*, Des Idées et des Hommes, París, 2007, p. 185.

⁴⁷ ANTHONY PATEY, Luke, "Khartoum s'offre la protection de Pékin" en *Courrier International* n° 853, 8-14 de marzo de 2007, París, p. 30.

⁴⁸ Cf. LÉVY, Bernard-Henri, « Choses vues au Darfour » en *Le Monde*, 13 de marzo de 2007, p. 24.

⁴⁹ Se recrimina a Robert Mugabe, apoyado por una parte de la *intelligentsia* africana y tercermundista, el resucitar el discurso anticolonial agresivo y racista de la década de los setenta, de la época de la guerra de liberación, para construir su legitimidad histórica, y sobre todo la represión de la oposición y de la minoría blanca, manipulando el "populismo agrario" con fines electorales, para aferrarse al poder con el consiguiente caos económico generalizado por aniquilarse todos los avances sociales conseguidos décadas anteriores, en particular el condenar al 80% de la población activa al paro. Es decir, una huída hacia adelante, basada en la violencia de estado y las violaciones a gran escala de derechos humanos, a la manera de las matanzas y represiones militares inéditas realizadas en 1983-84 por el régimen en el Matabeleland y los Midlands contra los ndebele, situación que predispone este país a la guerra civil. Cf. COMPAGNON, Daniel, "Zimbabwe: l'alternance ou le chaos" en *Politique africaine* n° 81, marzo de 2001, ps. 7-17. Sin menospreciar las anteriores recriminaciones contra Mugabe, en particular las diatribas contra los blancos y el confiar las mejores tierras y fincas confiscadas a la burguesía negra allegada al poder, algunas voces cuestionan las críticas occidentales contra Mugabe por la descolonización aún no acabada en este país, el hundimiento de la economía por los PAE, el embargo económico decretado contra este país por los gobiernos occidentales, y la extorsión histórica de los campesinos negros por la colonización y la minoría blanca. Cf. CONCHIGLIA, Augusta, « Zimbabwe : pourquoi la descente aux enfers » en *Afrique Asie*, enero de 2009, p. 11 ; CHASSANG, Guillaume, « Crépuscule d'un règne ? », en *Afrique Enjeux*, abril-mayo de 2005, p. 31.

⁵⁰ TAMAMES, Ramón, *El siglo de China: De Mao a primera potencia mundial*, Planeta, Barcelona, 2007, p. 324.

visitas de los dirigentes chinos de los últimos dos años pese a su participación en el FOCAC 2006, aunque sigue latente el apoyo económico y político al gobierno de Mugabe. En contraparte, el país africano mantiene el monopolio de exportación de tabaco a China, que también se surte de nickel y algodón.

6. Alcance de la inversión china en África

China, gracias a la inyección de inversiones mil millonarias en África, ha pasado a ser el segundo socio comercial "por delante de Francia, Italia, y Reino Unido"⁵¹. El comercio del gigante asiático en el Continente alcanzó los 70 000 millones de dólares el año pasado, lo que permite suponer que se alcanzarán las estimaciones del primer ministro chino Wen Jiabao, quien propuso el incremento del volumen comercial en 100 000 millones antes del año 2010.

Con la retirada de la URSS a finales de la década de los ochenta y la reducción a la mitad de la ayuda occidental, China, ya presente en el Continente en las décadas anteriores por razones ideológicas o en el marco de la ayuda entre dos continentes pertenecientes al Tercer Mundo y al espíritu de Bandung, fortaleció dicha presencia consiguiendo aumentar en un 700% sus intercambios comerciales con África desde la década de los noventa. En 2004, las inversiones en el continente se estiman en unos 900 millones de dólares sobre los 15 000 millones de dólares de las IDE, es decir, una ofensiva económica y comercial acompañada de una ofensiva diplomática⁵².

El país asiático es el segundo importador de crudo africano detrás de EEUU. Actualmente, un tercio del crudo que importa China viene del continente negro. "Tres cuartos del mismo proceden de Angola (47%) y Sudán (25%). Angola es ya el principal suministrador de petróleo para China por delante de Arabia Saudita"⁵³. El país africano goza a cambio de una millonaria línea de crédito del orden de 2 000 millones de dólares para el desarrollo de otras áreas en el marco de la cooperación. Los beneficios petroleros de Sudán le aportan 30 000 millones de dólares. Otros ejemplos también evidencian la presencia de las extractivas chinas en África.

A principio de 2006, la petrolera estatal *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC) anunció la compra por unos 2 300 millones de dólares del 45% de un pozo en Nigeria, tras superar una segunda oferta procedente de India⁵⁴. Con ello, el país asiático se garantizó la primera opción al crudo a precio de mercado, a la vez que facilitó la construcción de una central hidráulica en Mambilla. Además, la CNOOC en asociación con otras compañías extranjeras cuenta con una participación del orden del 45% en la reserva de Akpo. En 2004, "Sinopec y la nigeriana NNPC firmaron un contrato para desarrollar los pozos 64 y 66, situados en la convulsa región del Delta... Recientemente China y Nigeria firmaron un acuerdo por el que Pekín invertirá 4 000 mil millones de dólares en infraestructuras a

⁵¹ LAFARGUE, François, *op cit*, p. 76.

⁵² SERVANT, Jean-Christopher, «La Chine à l'assaut du commerce africain », *Le Monde diplomatique*, París, mayo de 2005, p.6.

⁵³ BREGOLAT, Eugenio, *op cit*, p. 16.

⁵⁴ SANTISO, Javier, "China e India en América Latina y África" en *Economía Exterior* nº 38, Madrid, otoño de 2006, p. 65.

cambio de tener la primera opción en los derechos de cuatro yacimientos”⁵⁵.

En Guinea Ecuatorial, el gigante asiático “firmó un acuerdo con *Gepetrol* para la explotación conjunta de un campo de 2.287 km², acuerdo que le permite a China una mayor margen de maniobra frente a Estados Unidos y Francia”⁵⁶, que ahora ven comprometido su campo de acción. Mientras que en Congo-Brazzaville, las compañías petroleras chinas firmaron contratos para la producción *off shore*. En 2006, *China National Andquiptment Corporation* acordó exportar miles de toneladas de reservas, a la vez que se supone la construcción de una vía ferroviaria, de centenares de kilómetros, un puerto minero de agua profunda y la central eléctrica de Moukoulou⁵⁷, y la participación en más del 85% en la construcción de la de Imboulou, de los edificios del Parlamento, del ministerio de Exteriores y de la Radio-Televisión. A ello es preciso añadir la cancelación el 26 de julio de 2007, de 32 millones de los 62 millones de dólares que este país adeuda a China.

El interés de China no sólo se basa en el petróleo. De la República Democrática del Congo (RDC) se importa el 85% de cobalto. Además *Feza Mining*, una empresa conjunta de la China *Wambao Resources Corporation* y de algunos hombres de negocios congoleños, está finalizando una planta metalúrgica en la que producirá mil toneladas de cobalto puro cada año⁵⁸. La ayuda China se tradujo en la construcción del Palacio del Pueblo y fuertes inversiones en sectores como las telecomunicaciones y la construcción. China ha pasado a ser un fuerte competidor para las empresas belgas, o de la antigua metrópoli.

En Zimbabwe, China ofreció un préstamo de “100 millones de dólares a la empresa nacional *Zimbabwe Electricity Supli Authority* con el fin de renovar la red eléctrica del país”⁵⁹ y se comprometió con la ampliación de la red ferroviaria. Como retribución, y según ya se dijo, el país africano ofrece a China su tabaco, algodón y nickel. Zambia resulta, por su parte, un territorio codiciado por su reserva de cobre, así como otros recursos naturales. Como ejemplo de la presencia china en el lugar, podemos encontrar que la mina BGRIMM está en manos de la *China Non Ferrous Metal Industries*, controlando más de la mitad de la producción de la misma.

Por otra parte, China es considerada actualmente la mayor importadora de madera del mundo. El valor de las mismas entre 1996 y 2005 ascendió aproximadamente en un 300%, es decir, de 186 millones de dólares a 513 millones de dólares⁶⁰. Se estima que este monto podría ser significativamente superior debido a las denuncias de tala y exportación ilegal que, según Michelle Chan-Fishel⁶¹, llegan al 70% tan sólo en Gabón, donde además

⁵⁵ CHAN-FISHEL, Michelle, “Impacto ecológico: Más de lo mismo” en *China en África ¿Ayuda o Arrasa?* Oozebap, Barcelona, 2007. , p. 146.

⁵⁶ TAMAMES, Ramón., *op cit*, p.325

⁵⁷ SPIATELS, Guy., *op cit*, p. 248.

⁵⁸ ROCHA, John, “Un paso más en la explotación de los recursos naturales en África: La irrupción de China”, en *China en África...*, *op. cit.*, p. 165.

⁵⁹ LAFARGUE, François, *op. cit.*, p. 56.

⁶⁰ BURKE, Christopher, “Lazos económicos emergentes entre China y África”, en *África la nueva frontera China...*, *op cit*, p. 52.

⁶¹ Chan-Fishel denuncia que tan sólo 5 empresas, de las aproximadamente 200 destinadas a la tala de madera

China se ha hecho con los derechos de un ferrocarril para entrar en la selva. Estas denuncias son recurrentes en Guinea Ecuatorial, Camerún y Liberia.

7. Narrativas sobre la presencia China en África

Son disímiles las tesis que intentan explicar la presencia china en África subsahariana y el posible desenlace de la relación entre ambos actores. Las perspectivas sobre esta materia van desde que estamos en presencia de una práctica neocolonialista más en el continente hasta el hecho de que a través del modelo de desarrollo chino los africanos han encontrado una valiosa oportunidad en su intento de fortalecerse en lo interno e insertarse en la dinámica internacional. Chris Alden⁶² comenta sobre tres de las interpretaciones más recurrentes sobre lo que puede significar la presencia china en África. Anuncia lo que ha dado a llamar el desarrollo entre socios, la economía competidora y la acción colonizadora.

La primera tesis sostiene que la presencia china es parte de una alianza estratégica a largo plazo en el continente, conducido por sus propias necesidades económicas, el compromiso de transmitir su experiencia de desarrollo y el deseo de construir una cooperación eficaz. Este planteamiento reivindica el sentido de reciprocidad entre las partes contenido en el discurso oficial chino, un manifiesto de buenas intenciones que obvia todos aquellos detalles que fortalecen y debilitan esta relación, tanto por parte de los chinos como de los mismos africanos.

Por otra parte, la tesis de la economía competidora ubica al país asiático como un buscador de recursos a corto plazo que, como algunos actores Occidentales, toma poca cuenta de las necesidades locales y las preocupaciones como los problemas ambientales y el respeto a los derechos humanos. Para Alden, este acercamiento sugiere que el desarrollo de África esté siendo desafiado. Ciertamente, concebir a África subsahariana como un granero de materias primas poco o nada ayuda a insertar al continente en el camino del desarrollo. Sin embargo, hay matices respecto a las lecturas sobre la injerencia o no en los asuntos internos, tanto chinos como africanos, dependiendo desde la óptica que se les mire y tomando en cuenta que esta misma injerencia en los asuntos internos africanos por parte de las potencias occidentales, no necesariamente se ha traducido en una eventual solución a sus problemas.

El tercer asunto comentado por Alden sugiere que este contrato con África es parte de una estrategia a largo plazo, desplazando la orientación tradicional occidental del continente y forjando estrechas asociaciones con la élite africana, bajo la rúbrica de solidaridad del Sur, con el consecuente riesgo de que se produzca alguna forma de control sobre el territorio africano.

A estas tesis se añaden otras más optimistas que ven en China "un modelo alternativo a las prescripciones occidentales... como un eje de poder global bien recibido

en Gabón, cumplen con el dictamen gubernamental de presentar un plan de gestión que debe ser sometido a la aprobación del gobierno. Cf. CHAN-FISHEL, Michelle, "Impacto ecológico: Más de lo mismo" en *China en África...*, op. cit., p. 150.

⁶² ALDEN, Christopher, *China in Africa*, Zed Books-David Philip, Londres-Cape Town, 2007, ps. 5-6.

con la esperanza de lograr un giro hacia la multipolaridad global, donde África tendría un papel más decisivo que en la actualidad⁶³. Esta posibilidad no sólo depende de la mera existencia del modelo chino, sino de las disposiciones y capacidades internas africanas para sacar provecho de esta oportunidad, sobre todo porque “China reclama en un actor como África, un compañero de desarrollo clave”⁶⁴. La oportunidad estriba en el hecho de que el contrato chino es una fuente potencial de capital y de ayuda al desarrollo, que las fuentes Occidentales no garantizan o no están dispuestas de proporcionar. El hecho que China invierta en el continente permite a los gobiernos africanos ensanchar la gama de opciones potenciales a favor⁶⁵.

Sin embargo, estos planteamientos positivos tienen sus detractores en aquellos que ven la presencia china en África como un proceso colonizador del nuevo siglo, que poco se diferencia de la acción dominadora ejercida por las potencias occidentales. Gill y Huang⁶⁶ revelan que China es acusada de crear un nuevo colonialismo destinado a mantener el continente en el subdesarrollo. Es decir, África estaría siendo sometida a un nuevo saqueo de sus recursos y capitales sin que ello poco o nada se traduzca en un resultado favorable para el continente.

Existe una visión que desestima todo lo anteriormente expuesto y tilda como “paranoica” la preocupación de las potencias occidentales sobre lo que pudiera estar haciendo China en África subsahariana. Esta vertiente da por sentado que la presencia del país asiático no constituye un elemento perturbador en sí mismo, ya que “hay evidencia substancial que sugiere que el comercio podría ser relativamente equilibrado y que China podría resultar ser un importante catalizador para el desarrollo en África... Los vínculos de China con África representan una compleja mezcla tanto de oportunidades como de peligros”⁶⁷, por lo que quizá es muy pronto para tener una postura inflexible sobre el tema.

Conclusión

China potenció su relación con África subsahariana porque le interesa satisfacerse de sus materias primas, conquistar su mercado, ampliar su zona de influencia, ganar aliados políticos y resguardar sus intereses geoestratégicos como potencia emergente. Por su parte, África tras perder su interés geopolítico con el fin de la Guerra Fría, recupera la atención internacional tras los atentados terroristas del 11S, no sólo por la amenaza que constituye su pauperización para el mundo desarrollado⁶⁸, sino por su potencialidad en materias primas que necesitan las grandes potencias, y que dan al continente una nueva renta geoestratégica y geopolítica. África tiene el 30% de reservas minerales mundiales, el 97% de reservas de cromo, el 80% de coltán, el 50% de cobalto, el 57,5% de oro, el 20% de hierro y de cobre, el 23% de uranio y de fosfatos, el 32,2% de manganeso, el 41% de

⁶³ OBIORA, Ndubisi, “¿Quién teme a China? Hacia un nuevo enfoque de la sociedad civil africana en las relaciones entre China y África” en *China en África ¿Ayuda o Arrasa?*, *op cit*, p 40.

⁶⁴ ALDEN, Christopher. *op. cit.*, p.135.

⁶⁵ *Ibid.*, ps. 135-136.

⁶⁶ GILL, Bates, y HUANG, Chin-Hao, *op. cit.*, p. 52.

⁶⁷ BURKE, Christopher, *op. cit.*, pp. 57-58.

⁶⁸ BRUNEL, Sylvie, *L’Afrique. Un continent en réserve du développement*, Bréal, Rosny-sous-Bois, 2004, p. 207.

vanadio, el 49% de platino, el 66% de diamantes, el 17,5% de bauxita y de zinc, el 14% de petróleo, materia prima estratégica, además de importantes producciones de cacao, café, aceite de palma, algodón y madera de las selvas del África Central.

El tercer continente más grande, con un mercado de 1 000 millones de africanos, en 30 millones de km², resulta poco despreciable para China, un país que a su vez necesita satisfacer la demanda de sus 1 320 millones de habitantes distribuidos en 9,6 millones de km².

Es por ello que la política africana de China va en ascenso, es a largo plazo, clara en sus fines pero ambigua en su aplicación debido a la dicotomía que constituye la retórica de hermandad, cooperación y no injerencia en los asuntos internos de los estados como plataforma para las transacciones económicas y comerciales, y los propios desafíos de la dinámica multipolar. China se une a los nuevos retos de la agenda internacional occidental, como la lucha contra el terrorismo y la seguridad, pero prescinde de otras condicionalidades, sobre todo las que tocan sus fibras internas, como la democracia y los derechos humanos de tipo occidental, considerados en 2004, por el presidente Hu Jintao como inadaptados a las realidades chinas. Es decir, el mantenimiento de la vía socialista y de la dictadura democrática del pueblo.

La relación China-África busca ser beneficiosa para las partes, eso ubica este intercambio dentro de un tipo de relación Sur-Sur. No obstante, este modelo aunque fortalecido en su espíritu por lo que significa el ejemplo chino frente a la hegemonía estadounidense, padece las mismas deficiencias estructurales de este tipo de asociación en la que se termina favoreciendo las dependencias, tecnológicas y financieras con el Norte, ante la incapacidad de crear un modelo propio de asociación que parta de las propias potencialidades de los actores involucrados. Además, China al girar su política exterior en y sobre ella misma al aceptar las reglas del comercio y la economía internacional, se adhiere al modelo liberal del que África tampoco escapa, lo que distancia a estos actores de la esencia de la relación Sur-Sur.

Por otra parte, el interés de China por el continente no dista de los intereses que ha tenido Occidente en la región. El impacto de la presencia china y sus extractivas reproduce el modelo colonial basado en la extracción y exportación de materias primas, sin responder realmente a las necesidades reales africanas, y que fortalece las economías rentistas⁶⁹. La cooperación, que comúnmente no es vista como un mecanismo de dominación, actúa entonces como un azuelo para la explotación de algunas regiones que en vez de resolver sus intrínsecos problemas estructurales que impiden su inserción al desarrollo, corren el riesgo de agudizarlos.

Hasta el momento hablamos de una asociación estratégica perfectible que ofrece a los africanos la oportunidad de elegir entre las ofertas que los distintos actores internacionales

⁶⁹ La importación de algunos productos procedentes de China e India también perjudica algunos productos locales y ciertas industrias nacientes africanas, en particular la industria textil, e impide la diversificación de las economías en este continente. Cf. GOLDSTEIN, Andrea et alii, *op. cit.*, p. 71.

ofrecen al continente. La oportunidad estriba en que las inversiones Chinas en el continente permite a los gobiernos africanos ensanchar la gama de opciones potenciales en su favor⁷⁰.

Resulta insensato estimar la adopción del modelo chino a todos y cada uno de los estados africanos. Estamos hablando de un país frente a las distintas realidades de un continente. El modelo chino, en cambio, es la prueba fehaciente de que la receta de desarrollo y cooperación internacional de las grandes potencias no es la única a aplicar, con resultados favorables. Se trata de un modelo económico y político que fascina a los demás países del Sur, al convertir a un país en desarrollo (China) en la tercera potencia económica mundial o en el “centro de la economía mundo”, además de reducir de manera considerable la pobreza interna⁷¹, aunque el destino de China en el continente y el significado de su presencia dependerá del provecho que saquen los propios africanos en la construcción de su destino.

Estando el modelo chino en una “transición institucional”, caracterizada por la persistencia de importantes desafíos⁷², algunos observadores presentan dos posibles salidas para China en las décadas venideras⁷³; bien la orientación hacia el modelo del consumismo de masas para fomentar el crecimiento económico, con la consiguiente reproducción del sistema político y económico norteamericano (economías de mercado y la aplicación de las reglas de la OMC), con graves consecuencias medioambientales para el conjunto de la humanidad y la profundización de las desigualdades sociales internas; bien la adopción de ideas y prácticas relacionadas con nuevos caminos y modelos de desarrollo humano del futuro, con la subsiguiente difusión del modelo virtuoso de desarrollo a escala del planeta (desarrollo económico puesto al servicio del desarrollo social y la mejora de la calidad de la vida humana o el “crecimiento desde la calidad”). A África le interesaría este último modelo, el “crecimiento en la equidad y la calidad”, y no el primero.

Bibliografía:

- ALDEN, Christopher, *China in Africa*, Zed Books-David Philip, Londres-Cape Town, 2007
 ALLÈGRE, Claude y JEAMBAR, Denis, *Le Défi du monde*, Fayard, París, 2006.
 ANTHONY PATEY, Luke, “Khartoum s’offre la protection de Pékin” en *Courrier International* n° 853, 8-14 de marzo de 2007.
 ARNOLD, Guy, *Africa. A Modern Story*, Atlantic Book, Londres, 2005.
 BONIFACE, Pascal, *Les relations internationales. De 1945 à nos jours*, Dalloz, París, 2005.
 BREGOLAT, Eugenio, “La nueva China: El reposicionamiento geopolítico chino en el contexto

⁷⁰ ALDEN, Christopher, *op cit*, ps. 135-136.

⁷¹ Cf. GAYE, Adama, “La Chine en Afrique inquiète l’Occident” (Dossier) en *News African* n° 3, junio-julio de 2008, ps. 7-14.

⁷² Se trata en particular de los problemas de polución o medioambientales, las cuestiones sociales como la educación y la salud, la profundización de las desigualdades y tensiones sociales en el mundo rural, la organización de la transición política, la corrupción de las autoridades, etc. Cf. NIQUET, Valérie., “Chine: vers une croissance qualitative”, en MONBRIAL, Thierry de, y MOREAU DEFARGES, Philippe (dirs.), *Ramses*, IFRI-Dunod, París, 2008, ps. 225-226.

⁷³ Son los pertinentes debates planteados por los profesores chinos, Wang Hui y Chen Xin Cf. HUI, Wang, “Écrasement du mouvement social de Tiananmen et essor du néolibéralisme chinois” en *Le miracle chinois vu de l’intérieur*, Centre Tricontinental-Éditions Syllepse, París, 2005, ps. 97-123 106; XIN, Chen, « Logiques et impasses de la culture consumériste et de la croissance chinoise », *Ibid.*, ps. 107-123.

- internacional" en *África la nueva frontera China*, Casa Asia-Casa África, Barcelona, 2008.
- BRUNEL, Sylvie, *L'Afrique. Un continent en réserve du développement*, Bréal, Rosny-sous-Bois, 2004.
- BULARD, Martine, "Chine et Inde, ces géants qui bousculent la géopolitique", en *Atlas du Monde diplomatique* (Un monde à l'envers), 2009.
- CABESTAN, Jean-Pierre, *L'Administration chinoise après Mao, les réformes de l'ère Deng Xiaoping et leurs limites*, CNRS, París, 1992.
- CAMBRELENG, Boris, *Faut-il avoir peur de la Chine?*, Éditions Milan, Toulouse, 2006.
- CHASSANG, Guillaume, "Crépuscule d'un règne ?" en *Afrique Enjeux*, abril-mayo de 2005.
- CHINA, *China 2004*, Editorial Nueva Estrella, Beijing, 2004.
- COMPAGNON, Daniel, "Zimbabwe: l'alternance ou le chaos" en *Politique africaine* nº 81, marzo de 2001.
- CONCHIGLIA, Augusta, "Zimbabwe: pourquoi la descente aux enfers" en *Afrique Asie*, enero de 2009.
- DELPECH, Thérèse, *L'ensauvagement. Le retour de la barbarie au XXI siècle*, Hachette, París, 2005.
- FRÈCHES, José, *Quand les Chinois cesseront de rire le monde pleurera*, XO Éditions, Mayenne, 2007.
- GANG, Fan, *La inserción de China en la economía mundial*, cuadernos del CERI nº 2, Madrid, octubre de 1998.
- GAYE, Adama, "La Chine en Afrique inquiète l'Occident" (Dossier) en *News African* nº 3, París-Londres, junio-julio de 2008.
- GILL, Bates y HUANG Chin-Hao, "Las relaciones de China con África implicaciones para Europa" en *La Vanguardia*, nº 26 (Dossier África), enero-marzo de 2008.
- GOLDSTEIN, Andrea et alii, *L'essor de la Chine et l'Inde. Quels enjeux pour l'Afrique?*, Éditions OCDE, París, 2006.
- HAREL, Xavier, *Afrique, pillage à huis clos*, Fayard, París, 2006.
- HUI, Wang, "Écrasement du mouvement social de Tiananmen et essor du néolibéralisme chinois" en *Le miracle chinois vu de l'intérieur*, Centre Tricontinental-Éditions Syllepse, París, 2005.
- KABUNDA BADI, Mbuyi, "La Deuda del Tercer Mundo y la Necesidad de Elaboración de Estrategias Alternativas de Desarrollo" en ÁLVAREZ LUCENA, Nacho (coord.), *Deuda Externa y Ecológica en el marco de la Globalización: de la Ilegitimidad a las Resistencias*, Universidad de Granada, Granada, 2008.
- KABUNDA, Mbuyi, "De la OUA a la Unión Africana y del Plan de Acción de Lagos al NEPAD, "Rupturas y permanencias" en CAMPOS SERRANO, Alicia (ed.), *Ayuda Mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el cambio de milenio*, Icaria, Barcelona, 2006.
- KABUNDA, Mbuyi, "El desarrollo en África: del estancamiento a la crisis permanente" en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 16, IUDC, primavera/verano de 2005.
- KABUNDA, Mbuyi, "La Unión Africana y el NEPAD. Apuestas para la integración externa y para la integración interna" en *África-América Latina. Cuadernos* nº 40-41, Sodepaz, Madrid, primer semestre de 2006.
- KHADER, Bichara, "La cooperación al desarrollo entre intereses geopolíticos y votos piadosos", en FERRER, Amparo, y JIMÉNEZ, José R. (eds.), *Cooperación al Desarrollo, Universidad y Voluntariado*, Universidad de Granada, Granada, 2005.
- LAFARGUE, François, *La guerre mondiale du pétrole. Etats-Unis, Chine et Inde à la conquête de l'or noir*, París, 2008.
- LÉVY, Bernard-Henri, "Choses vues au Darfour" en *Le Monde*, 13 de marzo de 2007.
- MANJI, Firoze, y MARKS, Stephen, (eds.), *China en África ¿Ayuda o Arrasa?*, oozebap, Barcelona, 2007.
- MARTIN, Guy, *Africa in World Politics. A Pan-African Perspective*, AWP, Asmara, 2002.
- MORIN, Edgar, «Au cœur de la crise planétaire », en BRAUDRILLARD, Jean, y MORIN, Edgar, *La violence du monde*, IMA-Éditions du Félin, París, 2003.
- NIQUET, Valérie, "Chine: vers une croissance qualitative" en MONBRIAL, Thierry de, y MOREAU DEFARGES, Philippe (dirs.), *Ramses*, IFRI-Dunod, París, 2008.
- ORTEGA, Andrés, "Impotencia mundial" en *Foreign Policy* (edición española), diciembre-enero de 2008.
- RÍOS, Xulio, *Política Exterior de China. La diplomacia de una potencia emergente*, Ediciones Bellaterra, Barcelona, 2005.
- ROBERT, Anne-Cécile, "Afrique, miroir du monde" en *L'Atlas du Monde diplomatique*, Édition Boris Séméniako, París, 2006.
- ROSSIN, Richard, "L'Éthique et l'Histoire" en Morad El Hattab (dir.), *Urgence Darfour*, Des Idées et des Hommes, París, 2007.
- SANTISO, Javier, "China e India en América Latina y África" en *Economía Exterior* nº 38, otoño de 2006.
- SERVANT, Jean-Christophe, «La Chine à l'assaut du commerce africain », *Le Monde diplomatique*, mayo de 2005.

- SPITAEELS, Guy, *Chine-USA. La guerre aura-t-elle lieu?*, Éditions Luc Pire, Bruselas, 2007.
TAMAMES, Ramón, *El siglo de China: de Mao a primera potencia mundial*, Planeta, Barcelona, 2007.
XIAO ZHOU, Kate, *El poder del pueblo*, Bellaterra, Barcelona, 2000.
XIN, Chen, «Logiques et impasses de la culture consumériste et de la croissance chinoise» en *Le miracle chinois vu de l'intérieur*, Centre Tricontinental-Editions Syllepse, París, 2005.

ALTERNATIVAS ESTRATÉGICAS EN TORNO AL PETRÓLEO Y AL GAS NATURAL

ENRIQUE PALAZUELOS*

Resumen:

Este capítulo inicial del libro de Enrique Palazuelos *Petróleo y gas en la geoestrategia mundial*, presenta en primer lugar, la polarización de los procesos de producción y consumo de petróleo y gas, que dan lugar al aumento del comercio internacional de ambos hidrocarburos. En segundo lugar, expone los diferentes elementos que pueden formar parte de las respectivas estrategias de importación y de exportación, de modo que tanto en el seno de los países productores como en el de los consumidores se pueden plantear distintas vías alternativas para defender sus respectivos intereses. La elección de esas alternativas es la que permite establecer una gradación de escenarios de mayor/menor colaboración *versus* conflicto entre productores y consumidores, o bien en el interior de uno u otro grupo, según cuáles sean las opciones que se adopten.

Palabras clave:

Geoestrategia, petróleo, gas natural, importadores de petróleo, exportadores de petróleo.

Title:

Strategic alternatives around oil and natural gas.

Abstract:

This first chapter of Palazuelos' book *Oil and Gas in World Geostrategy* presents two main topics. First, the production and consumption processes polarization, resulting in the increase of the international commerce of both hydrocarbons. Second, it shows the different elements that can conform the respective import and export strategies, in a way that country producers as well as consumers can think about different ways in order to defend their interests. The election between those alternatives allows to establish a gradation of scenarios of more/less cooperation versus producers and consumers conflict, or inside each group depending on the choices made.

Keywords:

Geostrategy, oil, natural gas, oil consumers, oil producers.

*Enrique PALAZUELOS MANSO es Catedrático de Economía aplicada en la facultad de CC. Económicas y empresariales de la Universidad Complutense de Madrid.

Cuando se alude a que el petróleo sigue siendo el principal componente de la demanda energética mundial y al continuo aumento de su comercio internacional, de forma casi mimética lo asociamos al consumo que realizan un reducido grupo de países. No en vano los diez mayores consumidores de petróleo concentran la mitad del consumo mundial de petróleo y siete de ellos¹ son grandes importadores que acaparan el 62% de las importaciones mundiales de crudos: Estados Unidos, Japón, Corea del Sur, China, India, Alemania y Francia. Si a éstos les agregamos los tres países que les siguen en importancia (Italia, España y Holanda), resulta que los diez mayores importadores de crudos representan más del 70% de las compras mundiales y poseen menos del 5% de las reservas mundiales de ese hidrocarburo. Con algún otro matiz otro tanto sucede con el gas natural.

En los exportadores se presenta una concentración similar, ya que los diez mayores exportadores de crudos efectúan alrededor del 70% de las ventas mundiales y ocho de ellos se localizan en las cuatro grandes zonas productoras: Oriente Medio (Arabia Saudí, Kuwait, Irán, Emiratos Árabes Unidos), África (Nigeria, Argelia), ex URSS (Rusia) y América Latina (Venezuela), mientras que los otros dos (Noruega y México²) pertenecen a zonas consumidoras. En el gas natural, los diez mayores exportadores realizan más del 75% de las ventas mundiales, pero en este caso sólo cinco de ellos se ubican en esas zonas protectoras (Rusia, Argelia, Turkmenistán, Qatar y Kazajstán), mientras que los otros cinco pertenecen a zonas consumidoras: América del Norte (Canadá), Europa (Noruega y Holanda) y Asia Oriental (Indonesia y Malasia).

Además con el paso del tiempo se ha ido acentuando esa concentración de los flujos, tanto por el lado de la exportación como por el lado de la importación, de modo que se va ampliando la asimetría que existe entre los países productores y los países consumidores: unos cada vez más dependientes y los otros con mayor oferta exportable. Ante esa realidad, unos y otros se proponen llevar a cabo estrategias diversas para mejorar sus posiciones. Como importadores, los grandes países consumidores necesitan garantizar la continuidad del abastecimiento externo de petróleo y gas natural en las mejores condiciones posibles. Como exportadores, los grandes países productores necesitan garantizar la continuidad de sus ventas de petróleo y gas en las mejores condiciones posibles. Se configura así un escenario internacional, definido tanto por la disparidad de intereses entre productores y consumidores, como por las diferencias que, a su vez, existen en el seno de cada uno de esos dos grupos de países.

Este capítulo inicial presenta las dos cuestiones reseñadas en el párrafo anterior. En primer lugar, muestra la polarización de los procesos de producción y consumo de petróleo y gas, que dan lugar al aumento del comercio internacional de ambos hidrocarburos. En segundo lugar, expone los diferentes elementos que pueden formar parte de las respectivas estrategias de importación y de exportación, de modo que tanto en el seno de los países productores como en el de los consumidores se pueden plantear distintas vías alternativas para defender sus respectivos intereses. La elección de esas alternativas es la que permite establecer una gradación de escenarios de mayor/menor colaboración *versus* conflicto entre

¹ Los otros tres países (Rusia, Canadá y México) son exportadores netos de crudos de petróleo.

² A lo largo del libro México se incluye en la región de América del Norte, con Estados Unidos y Canadá.

productores y consumidores, o bien en el interior de uno u otro grupo, según cuáles sean las opciones que se adopten. Ése es el propósito del último capítulo del libro, después de haber analizado pormenorizadamente las diferentes estrategias de los principales países.

1. Asimetría creciente entre productores y consumidores

1.1. Regiones consumidoras: creciente dependencia exterior

Los cuadros 1 y 3 resumen el reparto desigual entre las regiones del mundo donde se extraen y donde se consumen el petróleo y gas natural, a partir de los datos que proporciona la Agencia Internacional de la Energía (IEA 2006cd). En el caso del petróleo, durante el período 2001-2005 las grandes zonas importadoras han reducido su producción de crudos, a la vez que han aumentado su consumo. En América del Norte se deja sentir la caída de la extracción de crudos en Estados Unidos; en Europa Occidental el descenso es más intenso debido al paulatino agotamiento de los recursos en los dos principales productores (Noruega y Reino Unido); mientras que en Asia-Pacífico (Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda) y en Europa del Este sus escasas capacidades extractivas retroceden aún más. La única excepción corre a cargo de los países no desarrollados de Asia Oriental-Meridional (AOM) cuya producción crece por encima del 1% anual.

Cuadro 1. Producción, consumo y comercio de crudos de petróleo por regiones.

	Promedio anual (millones de toneladas)		Tasas medias de crecimiento (%)		Cuotas sobre el total mundial	
	1996-2000	2001-2005	1996-2000	2001-2005	1996-2000	2001-2005
Total mundial						
Producción	3.501	3.741	1,8	1,7	100	100
Consumo	3.445	3.699	1,7	1,8	100	100
Comercio internacional ^a	1.928	2.110	3,2	2,5		
Oriente Medio						
Producción	1.056	1.124	2,7	1,5	30,2	30
Consumo	219	256	2,4	4,1	6,4	6,9
Exportaciones	734	755	3	0,6	39,4	37,6
Ex URSS						
Producción	366	506	2,2	8	10,5	13,5
Consumo	179	178	-3,3	0,9	5,2	4,8
Exportaciones	160	264	6,4	15,3	8,6	13,2
África						
Producción	371	418	3,4	4,9	10,6	11,2
Consumo	111	126	2,6	2,8	3,2	3,4
Exportaciones	279	304	3,1	4,7	14,9	15,2
América Latina ^b						
Producción	346	347	3,5	0,5	9,9	9,3
Consumo	222	228	2,7	0,9	6,4	6,2
Exportaciones	172	155	2	-2,1	9,3	7,7
América del Norte						
Producción	656	656	0	-0,3	18,7	17,5
Consumo	1.031	1.102	2,1	1,3	29,9	29,8
Importaciones	519	586	4,9	2,2	27	27,8
Europa Occidental (OCDE)						

Producción	321	296	1,5	-4,2	9,2	7,9
Consumo	719	731	0,7	0,5	20,9	19,8
Importaciones	627	641	1,3	0,7	32,8	30,3
Otros Europa (Oriental)						
Producción	10	9	-2,9	-3,9	0,3	0,3
Consumo	33	33	-1,1	3,5	0,9	0,9
Importaciones	19	20	-6,2	5,9	1	1
Asia-Pacífico (ODCE) ^c						
Producción	31	32	3,8	-4,3	0,9	0,9
Consumo	400	393	-0,1	-0,2	11,6	10,6
Importaciones	362	349	1,8	-1,2	18,8	16,4
Asia Oriental-Meridional ^d						
Producción	344	353	1	1,2	9,9	9,4
Consumo	531	653	5,1	4,5	15,4	17,7
Importaciones	243	360	10,5	6,5	12,6	16,4

- La cifra mundial del comercio difiere ligeramente según se refiera al total de importaciones o de exportaciones; aquí se toma la primera. En el caso de las regiones sólo se recoge la cifra de exportaciones para las regiones que son excedentarias y la de importaciones para la que son deficitarias.
- México no se incluye en esta región, sino en la de América del Norte.
- Incluye a Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda.
- Incluye al resto de los países de Asia que no pertenecen a Oriente Medio, ex URSS y Asia- Pacífico.

Fuente: Elaboración a partir de IEA (2006c).

Como resultado de esa evolución, las cinco regiones han reducido su contribución relativa a la producción mundial hasta situarla en el 35% (cuadro 1), en tanto que sus reservas probadas de petróleo suponen alrededor del 9% de las reservas mundiales. Sin embargo, su consumo de petróleo sigue creciendo, excepto en Asia-Pacífico, donde se refleja la moderación de la demanda que viene mostrando Japón. En conjunto, las cinco regiones concentran el 80% del consumo mundial de petróleo. La demanda aumenta con suavidad en América del Norte y Europa, pero lo hace a un ritmo rápido en Asia Oriental-Meridional.

En consecuencia, debido al ligero incremento productivo y al fuerte aumento del consumo en AOM, a la vez que declina la producción y se modera el incremento del consumo en América del Norte y Europa³, este grupo de regiones ha seguido elevando sus importaciones de crudo hasta representar el 92% de las compras mundiales. Se acrecienta así su dependencia exterior, de modo que el 70% del consumo de petróleo de estas regiones procede de suministros importados.

A su vez, el cuadro 2 revela que los diez mayores países importadores (pertenecientes a esas regiones) presentan similitudes y diferencias significativas. Así, tomando los datos de 2004 (IEA 2006 a, b), la intensidad de las importaciones, medida a través de la relación entre la cifra de importaciones (toneladas equivalentes de petróleo, tep) y el PIB (miles de dólares constantes del año 2000), se sitúa en torno a 0,05-0,06 en Estados Unidos, Alemania, Francia, Italia y España; es más alta en Japón (0,075) y sobre todo en Corea del

³ Entre 2000 y 2005, la producción conjunta de las cinco regiones disminuyó en 43 millones de toneladas, mientras que el consumo aumentó en 235 millones. Dentro de esta última cifra, los mayores incrementos corresponden a Asia Oriental-Meridional (142 millones) y América del Norte (72 millones), debido al impulso cobrado por China y Estados Unidos. Fuente: IEA (2006c).

Sur (0,117) y es muy inferior en China e India (0,02-0,03). Si se descompone la intensidad de las importaciones en las tres ratios que figuran en el cuadro se obtiene una información que permite conocer mejor las similitudes y diferencias que presentan esos diez países⁴.

La dependencia externa en petróleo es casi total en los cinco países de Europa y en los dos de Asia-Pacífico⁵, es alta en EE.UU. e India, y es inferior en China. El petróleo mantiene una gran presencia en el consumo energético de los ocho países más desarrollados, aportando casi la mitad de la demanda interna en Japón, Corea e Italia, y más de la tercera parte en EE.UU. y los otros países europeos, mientras que en India y China su participación es muy inferior, situándose en torno a la cuarta parte de la demanda. Finalmente, la intensidad del consumo energético con respecto al PIB oscila entre 0,15-0,20 tep por mil dólares, quedando China, Corea y EE.UU. por encima de esa banda.

Cuadro 2. Descomposición de la intensidad de las importaciones de petróleo de los diez mayores importadores de crudos, 2004.

	Intensidad de las importaciones de petróleo (a)	Dependencia exterior en petróleo (b)	Dependencia interna del petróleo (c)	Intensidad del consumo energético (d)
EE.UU	0,060	0,68	0,41	0,22
Japón	0,075	1,01	0,48	0,15
Corea	0,117	1,06	0,48	0,23
Alemania	0,057	0,98	0,36	0,16
Francia	0,056	1,01	0,33	0,16
Italia	0,055	0,97	0,46	0,12
España	0,053	1,01	0,35	0,15
Holanda	0,095	1,39	0,39	0,18
India	0,029	0,70	0,22	0,18
China	0,021	0,48	0,19	0,23

- a) Importaciones de petróleo/ PIB en tep por mil dólares (constantes de 2000).
- b) Importaciones de petróleo/ consumo de petróleo.
- c) Consumo de petróleo/ consumo de energía.
- d) Consumo de energía/ PIB.

Fuente: Elaboración a partir de IEA (2006 a, b).

En consecuencia, el hecho de que Corea del Sur y Japón ostenten cifras considerablemente más altas de intensidad de las importaciones refleja su mayor dependencia externa e interna del petróleo, y en el caso de Corea también una mayor intensidad del consumo energético con respecto al PIB. En el extremo contrario, la menor intensidad de las importaciones de China e India tiene que ver con una menor dependencia externa (sobre todo en China) e interna del petróleo, siendo más dispar su comportamiento en cuanto a la intensidad del consumo energético. Entre medias de esos cuatro países asiáticos, los europeos y EE. UU. Muestran una cierta uniformidad, salvo en el caso de Holanda cuya elevada intensidad de las importaciones obedece a su exagerada dependencia

⁴ Importaciones de petróleo/PIB= (importaciones de petróleo/consumo de petróleo) x (consumo de petróleo/ consumo de energía) x (consumo de energía/PIB). El primer término expresa la dependencia externa en petróleo, el segundo refleja la importancia del petróleo en el consumo interno de energía y el tercero es la intensidad del consumo energético con respecto a la producción de la economía.

⁵ Incluso en varios (Corea, Holanda) supera la unidad porque son exportadores netos de derivados del petróleo, de modo que adquieren un volumen de crudos superior a su consumo interno.

exterior, dado que importa un volumen de crudos muy superior a su consumo interno, porque es un exportador neto de derivados de petróleo. Cuestiones más detalladas sobre el comportamiento de cada uno de los países se analizan en los respectivos capítulos del libro.

El panorama descrito para el petróleo es relativamente similar en el caso del gas natural, aunque menos acusado y con la salvedad de que la región de Asia Oriental-Meridional (AOM) es exportadora neta de gas (cuadro 3). Se observa que la producción desciende en América del Norte y Europa Oriental, crece con lentitud en Europa Occidental y lo hace a buen ritmo en Asia-Pacífico (Australia) y aún con más rapidez en AOM, merced a la aportación de un numeroso grupo de países (Malasia, Indonesia, Bangladesh, Pakistán, Brunei, China, Tailandia). Sin embargo, salvo en América del Norte, donde retrocede, el consumo de gas natural crece con mayor rapidez que la producción, sobre todo en esa región de AOM.

Cuadro 3. Producción, consumo y el comercio de gas natural por regiones.

	Promedio anual (billones de m ³)		Tasas medias de crecimiento (%)		Cuotas sobre el total mundial	
	1996-2000	2001-2005	1996-2000	2001-2005	1996-2000	2001-2005
Total mundial						
Producción	2.391	2.717	2,6	2,6	100	100
Consumo	2.394	2.710	2,5	2,5	100	100
Comercio exterior ^a	572	754	5,5	5,5		
Oriente Medio						
Producción	182	261	7,1	7	7,6	9,6
Consumo	169	228	5,8	6,6	7,1	8,4
Exportaciones netas	13	34				
Ex URSS						
Producción	690	762	0,4	2,6	28,9	28
Consumo	564	612	0	2,2	23,6	22,6
Exportaciones netas	123	143				
África						
Producción	110	152	9,4	5,9	4,6	5,6
Consumo	53	74	6,3	6,1	2,2	2,7
Exportaciones netas	59	79				
América Latina ^b						
Producción	92	119	7	5,5	3,8	
Consumo	92	110	6,9	3,6	3,8	4,4
Exportaciones netas	1	9				4,1
América del Norte						
Producción	745	762	1,3	-0,4	31,1	28
Consumo	759	769	1,9	-0,7	31,7	28,4
Importaciones netas	-1	-9				
Europa Occidental (OCDE)						
Producción	294	316	3,3	0,9	12,3	11,6
Consumo	444	515	4,1	3	18,6	19

Importaciones netas	-159	-202					
Otros Europa (Oriental)							
Producción	17	16	-5	-0,3	0,7	0,6	
Consumo	30	28	-5,1	1,2	1,3	1	
Importaciones netas	-13	-12					
Asia-Pacífico (ODCE) ^c							
Producción	39	44	2,7	3	1,6		
Consumo	120	143	4,9	2,4	5	1,6	
Importaciones netas	-76	-94					5,3
Asia Oriental-Meridional ^d							
Producción	223	285	5,8	6	9,3	10,5	
Consumo	164	231	6	8,5	6,8	8,5	
Exportaciones netas	59	54					

- La cifra mundial del comercio difiere ligeramente según se refiera al total de importaciones o de exportaciones; aquí se toma la primera. En las regiones, como la mayor parte de los intercambios se efectúan en su interior, se recoge la cifra neta de exportaciones para las que son excedentarias y la de importaciones netas para las que son deficitarias.
- México no se incluye en esta región, sino en la de América del Norte.
- Incluye a Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda.
- Incluye al resto de los países de Asia que no pertenecen a Oriente Medio, ex URSS y Asia- Pacífico.

Fuente: Elaboración a partir de IEA (2006d).

En consecuencia, las importaciones crecen con bastante celeridad en todas las regiones, con tasas cercanas al 5% en América del Norte, 6% en Europa, 3% en Asia-Pacífico y 27% en Asia Oriental-Meridional, teniendo en cuenta que en esta región el gas todavía ocupa un lugar bastante secundario en la estructura del consumo energético y que en fechas recientes apenas registraba importaciones. En conjunto, esas regiones concentran el 83% de las importaciones y el 48% de las exportaciones mundiales de gas natural, y sólo poseen el 16% de las reservas mundiales. A diferencia del petróleo, debido a la naturaleza física del gas, la mayor parte del comercio se realiza a través de tuberías dentro de cada región o entre regiones vecinas. En el intercambio a grandes distancias, previamente el gas debe licuarse (GNL) para ser transportado por barco y después debe ser regasificado en el lugar de recepción. Se trata de un proceso tecnológico complejo que eleva los costes y limita las oportunidades de intercambio, lo que reduce el número de países vendedores y compradores, aunque va en aumento.

Por lo tanto, en las regiones mencionadas el crecimiento del consumo de petróleo y gas hace que se incremente su dependencia exterior (salvo AOM en gas), de modo que una parte cada vez mayor de la producción mundial debe comercializarse para abastecer esas necesidades. Se amplifica así una asimetría manifiesta entre las regiones que consumen ambos hidrocarburos y las regiones que disponen de reservas para producirlos, lo que hace que se intensifique el comercio de crudos suponía el 45% de la producción y en la actualidad se acerca ya al 60%. En el caso del gas natural, el comercio exterior ha pasado del 17% a casi el 30% de la producción mundial.

1.2. Regiones productoras: control de la oferta exportable

En las regiones oferentes, tanto la producción como la exportación de petróleo y de gas han seguido creciendo aunque a diferente ritmo según las regiones.

En el caso del petróleo, en 2001-2005 la producción ha crecido con rapidez en Rusia, en otros países de la antigua Unión Soviética (Kazajstán, Azerbaiyán) y en África, mientras que lo ha hecho con moderación en Oriente Medio y con lentitud en América Latina (cuadro 1). No obstante, Oriente Medio mantiene su posición preponderante en la medida en que aporta el 30% de la producción mundial y dispone de más del 60% de las reservas mundiales. La demanda de estas regiones también sigue ascendiendo, si bien es muy inferior a la producción, lo que acrecienta sus posibilidades exportadoras, salvo en América Latina. En conjunto, esas cuatro regiones exportan el 62% de su producción⁶.

De ese modo, las cuatro regiones han incrementado su aportación a la producción mundial (65%) y a las reservas mundiales (91%), manteniendo su participación en la demanda (21%). Apenas representan el 8,5% de las importaciones mundiales, mientras que efectúan el 74% de las exportaciones, de las cuales algo más de la mitad corresponde a Oriente Medio.

En el caso del gas natural, la producción crece con rapidez en Oriente Medio, África y América Latina, y lo hace a un ritmo menor en la antigua URSS, precisamente la región que aporta más de la cuarta parte de la producción mundial. Sin embargo, el consumo crece a tasas similares a las de la producción, de manera que las cuatro regiones han aumentado su contribución a la producción mundial hasta casi el 50%, pero su demanda también ha crecido y se mantiene cercana al 40%. Esto hace que la oferta exportable de gas con respecto a la producción represente una proporción menor que en el petróleo. Además como se ha mencionado, una gran parte del comercio de gas se efectúa en el interior de cada región, por lo que esas regiones representan el 52% de las exportaciones mundiales de gas, pero al mismo tiempo suponen el 17% de las importaciones mundiales.

En términos netos, solamente la antigua URSS y, a distancia, África registran cifras importantes de exportaciones netas (cuadro 3). Sin embargo, el protagonismo decisivo de las regiones exportadoras de gas tiene que ver fundamentalmente con la distribución de las reservas. Entre Oriente Medio y la antigua URSS concentran más del 70% de las reservas probadas a escala mundial y si se añaden las de África y América Latina las cuatro regiones disponen del 84% de las reservas gasíferas.

1.3 Tres consecuencias de la asimetría entre países productores y consumidores

La evolución descrita muestra que la asimetría entre las grandes regiones consumidoras y productoras de hidrocarburos líquidos y gaseosos tenderá a seguir aumentando en la medida en que la creciente demanda de importaciones procedente de América del Norte, Europa y Asia sólo se puede abastecer mediante la oferta exportable que generan Oriente Medio, la ex URSS, África y América Latina. A su vez, el creciente comercio que surge

⁶ Oriente Medio exporta alrededor de dos tercios de su producción y África más del 70%, en tanto que el conjunto de los países de la antigua URSS exportan más de la mitad de su producción y los de América Latina en torno al 45%. Entre 2000 y 2005, la producción de las cuatro regiones aumentó en 380 millones de toneladas y el consumo lo hizo en 86 millones. Cálculos a partir de IEA (2006c).

de esa asimetría realza la importancia de tres cuestiones importantes: el control que ejercen las empresas estatales, las rutas de transporte y el comportamiento de los precios.

i) La mayor parte de la actividad petrolera y gasista está en manos de compañías de propiedad estatal y/o que mantienen estrechos vínculos con sus respectivos gobiernos nacionales. Así sucede en la mayoría de los países productores no sólo de las cuatro regiones exportadoras (Oriente Medio, Rusia-Asia Central, América Latina y África), sino también en países productores de regiones importadoras (Noruega, Indonesia, Malasia) y también en algunos países consumidores, como China, India, según se analiza en los capítulos del libro dedicados a estas regiones. De hecho, las compañías privadas poseen menos del 10% de las reservas mundiales de petróleo y su cuota en la producción de crudos es algo mayor gracias a que disponen de licencias y otras concesiones de explotación en diversos países productores.

Alrededor del 70% de las reservas está en manos de compañías públicas, que no siquiera están constituidas como sociedades por acciones y generalmente se hallan enteramente supeditadas a los objetivos fijados por sus gobiernos. Y otro 20% son sociedades por acciones cuyo capital pertenece en parte a sus respectivos gobiernos, con los que mantienen estrechas relaciones⁷. De hecho en el ranking que publica Petroleum Intelligence Weekly, las trece primeras grandes empresas petroleras son "NOCs", es decir, *National Oil Companies*, a continuación figura Exxon y entre las 25 primeras sólo aparecen otras dos corporaciones privadas, British Petroleum y Shell⁸. En el caso del gas natural, las siete primeras empresas son NOC y sólo después aparece Exxon⁹.

Este hecho, que muchos trabajos califican como "nacionalismo petrolero", acentúa las inquietudes de los círculos políticos y económicos occidentales, sobre todo norteamericanos y europeos, ya que no sólo los recursos energéticos están en otras regiones desde las que deben importarlos, sino que su control recae en empresas estatales de gran tamaño que monopolizan el grueso de las exportaciones. Incluso algunas de ellas pretenden ampliar su participación a la fase de comercialización dentro de los países consumidores. Al mismo tiempo, en los países asiáticos, que son grandes consumidores, son también empresas estatales o vinculadas estrechamente con sus gobiernos las que llevan a cabo la mayor parte de las importaciones, e incluso negocian su presencia directa en los países productores. Por tanto, esas compañías públicas ocupan un lugar cada vez más importante en el negocio del petróleo y el gas, y se convierten en instrumentos operativos de sus gobiernos para llevar a cabo las estrategias de abastecimiento.

En esos círculos occidentales se extiende la sensación de que los recursos petroleros y gasíferos "se alejan" de EE.UU. y Europa, es decir, del control de las grandes compañías privadas (Exxon-Mobil, Chevron-Texaco, Conoco-Phillips, Shell, BP, Total) que hasta hace

⁷ JAFFE, A y Solingo, R. "The International Oil Companies", *The James Baker Institute for Public Policy*, Rice University, noviembre 2007; MILOV, V. et al., "Russia's Energy Policy, 1992-2005", *Eurasian Geography and Economics*, vol. 47, nº3, 2006, pp.285-313; International Energy Agency (IEA), *World Energy Outlook*, IEA, Paris, 2004a.

⁸ James Baker Institute, "The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Market", *Policy Report*, 35, 2007.

⁹ SNIJDER, R., "El futuro del gas y el papel del GNL: implicaciones económicas y geopolíticas", *Documento de Trabajo 14/2008*, Real Instituto Elcano, 2008.

poco tiempo controlaban la mayor parte del negocio internacional relacionado con la importación, el refino y la comercialización de productos petrolíferos y de gas natural, con una presencia importante en algunos países productores que facilitaban las condiciones de entrada del capital extranjero en la prospección y explotación de esos recursos.

No obstante, la presencia extranjera sigue siendo importante en los países del Mar Caspio (Kazajstán, Azerbaiyán), África Subsahariana y América Latina, y es previsible que vaya en aumento en países de Oriente Medio, África del Norte e incluso Rusia. Sin embargo, la novedad estriba en que esa apertura al capital extranjero se realiza de forma condicionada, para que aporten su capacidad tecnológica y financiera –obteniendo como es lógico su rentabilidad empresarial- en zonas geográficas y en condiciones previamente establecidas por las compañías nacionales conforme a las estrategias fijadas por sus gobiernos.

Surge así un debate sobre las NOCs y las corporaciones privadas, que en parte se basa en argumentos razonables y en parte está formulado de forma tendenciosa. De un lado, en muchos países productores las actividades que realizan esas NOCs trascienden a la mera labor productiva y comercial de cualquier empresa, bien porque llevan a cabo tareas económicas y sociales ajenas al negocio energético, relacionadas por el reparto de las rentas aportadas por la exportación de petróleo y/o gas, bien porque asumen objetivos políticos en otros países a favor de los intereses estratégicos de sus respectivos gobiernos. Ciertamente, esas actividades pueden afectar al desarrollo de la gestión, el progreso técnico y las inversiones en el sector energético. En esa medida, la atención prestada a tales actividades puede debilitar su capacidad productiva y exportadora, introduciendo restricciones que dificulten el abastecimiento de petróleo y gas en los mercados internacionales.

Pero esa posibilidad hipotética no es una realidad evidente. Al contrario, abundan las experiencias que muestran cómo muchas de esas NOCs se desenvuelven de manera adecuada en términos organizativos, tecnológicos y financieros. Sin embargo, en muchos círculos políticos y económicos estadounidenses y europeos se identifica la existencia de NOC con la mala gestión, las restricciones inversoras, la corrupción o el despilfarro. Dibujan así un panorama artificial de dificultades, que pretende presentar como inevitable y beneficioso para todos (consumidores y productores) la participación creciente y sin restricciones de las corporaciones transnacionales en la explotación y comercialización del petróleo y el gas de Oriente Medio, Rusia, África del Norte y otros países donde el sector energético está bajo el control de las NOCs.

ii) El segundo tema que alcanza una relevancia significativa es el de las rutas de transporte. El rápido crecimiento del comercio de petróleo y de gas da lugar a la construcción de grandes tuberías para su transporte terrestre, o bien al considerable incremento de la circulación marítima. Con ello aumenta las posibilidades de accidentes importantes que provocan el vertido de productos y causan sensibles daños ambientales. Aumenta también la sensación de vulnerabilidad de la red de gasoductos y oleoductos, debido a la dificultad de protegerlos de sabotajes y actos terroristas. En ocasiones el trazado de esas tuberías recorre miles de kilómetros y discurre por territorios de países que se interponen entre los exportadores y los importadores, de modo que esos países de tránsito cuentan con bazas

propias para participar en dicho comercio. Es el caso, por ejemplo, de Ucrania y Bielorrusia en las ventas de petróleo y gas desde Rusia a los países de Europa Occidental; pero es también el caso de Rusia y de Turquía para el comercio de los países del mar Caspio con los países europeos, o bien el de Brasil para el petróleo y el gas que se puede enviar desde Venezuela o Bolivia hacia el Cono Sur, o el de países de Asia Meridional (Bangladesh, Pakistán, Afganistán) para el transporte de hidrocarburos desde Asia Central hacia India o China.

En el tráfico marítimo la vulnerabilidad del tránsito es manifiesta sobre todo en determinados puntos geográficos por los que diariamente tienen que pasar una gran cantidad de barcos. Más del 60% del comercio de crudos y derivados del petróleo, casi el 30% del comercio de gas natural se efectúa por transporte marítimo, utilizando en general grandes barcos que llegan a transportar más de 200 y algunos incluso 500 mil toneladas (mt). En unos casos, como los estrechos del Bósforo y Dardanelos, la magnitud del tráfico (150mt) erosiona las condiciones físicas de una zona que no llega a alcanzar un kilómetro de ancho, a la vez que otorga al país de tránsito desde el mar Negro hacia el Mediterráneo. En otros casos, la trascendencia es muy superior, pues se trata de enclaves por los que discurre la mayor parte de los cargamentos que enlazan Oriente Medio con sus clientes de Europa, Asia y América¹⁰.

En la propia región de Oriente Medio, el estrecho de Bab el Mandeb conecta el golfo pérsico –a través del golfo de Adén- con el mar Rojo hacia el mar Mediterráneo, transcurriendo entre países con situaciones difíciles como Djibuti y Eritrea, soportando el tránsito de unos 150-175 mt en dirección al canal de Suez. En el recorrido por el mar Rojo la red de tuberías de Arabia permite el embarque de nuevas cantidades de petróleo, de modo que por el canal de Suez pasan hacia el Mediterráneo en torno a 200 mt de crudos, lo que supone casi el 5% de la demanda mundial, además de varias decenas de millones de toneladas de GNL y de productos refinados.

Más importante aún es el estrecho de Ormuz, por donde se transportan unos 850 mt de crudos, es decir, el 49% de las exportaciones mundiales y cerca de 30 mil millones de m³ de GNL. Situado en la salida del Golfo Pérsico –a través del golfo de Omán- al océano Índico, constituye el paso obligado del petróleo embarcado en los países del golfo con dirección a Europa (pasando por Bab el Mandeb y Suez), y América (a través del cabo de Buena Esperanza) y en una cuantía muy superior hacia Asia Oriental navegando por el océano Índico.

En esta última travesía se encuentra el tercer enclave: el estrecho de Malacca, de importancia crucial para el transporte de petróleo y gas hacia Japón, Corea, China y otros países de la zona. Situado entre Indonesia y Malasia, permite el transporte anual de unos 550 mt y 40 mil millones de m³ de GNL, que acceden al océano Pacífico atravesando el mar de la China Meridional.

¹⁰ FATTOUH, B., "How Secure Are Middle East Oil Supplies", *Oxford Institute for Energy Studies, WPM 33*, septiembre 2007; CORDESMAN A., y BURKE A., "Rethinking Global Energy Security: Geostrategic and Economic Risks", Centre for Strategic and International Studies, noviembre 2006; CORDESMAN A., y BURKE A., y AL-RHODAN K., "The Geopolitics of Energy: Geostrategic Risk and Economic Uncertainties", Centre for Strategic and International Studies, marzo 2006; CORDESMAN A., y BURKE A., y AL-RHODAN K., "The Global Oil Market: Risk and Uncertainties", Centre for Strategic and International Studies, 2006; PARRA, E., *Petróleo y gas natural. Industria, mercados y precios*, Akal, Madrid, 2003.

La sensación de vulnerabilidad se sustenta en el hecho de que cualquier problema en esas rutas de transporte, sobre todo en estos tres *chokepoint* marítimos ocasionaría importantes quebrantos en el comercio internacional de esos hidrocarburos. Si bien, hasta la fecha no se ha registrado acontecimiento alguno que aliente temores justificados más allá de la lógica precaución que se deriva de constatar la importancia que tienen esas rutas, que por otra parte están firmemente vigiladas, en su mayor parte por las fuerzas aéreas y navales de Estados Unidos.

iii) La tercera cuestión relevante es la que concierne al comportamiento de los precios internacionales, sobre todo a raíz de la fuerte subida de los precios de los crudos del petróleo que está teniendo lugar durante la presente década, que arrastra a los precios del gas natural. El capítulo 15 analiza ese comportamiento alcista y volátil de los precios en el que han ido concurriendo diversos factores. En 2003-2004 se registraron ciertos hechos que contribuyeron a ese movimiento alcista, como fueron la restricción de oferta que supuso la invasión de Irak y el posterior caos que provocó, las dudas sobre la capacidad de los países productores para responder al incremento de inversiones que requiere la puesta en explotación de nuevos campos, y la presión de demanda ejercida por el rápido ascenso de las importaciones de ciertos países asiáticos.

Sin embargo, ni la espectacular magnitud que alcanzan los incrementos de los precios, ni su persistencia a lo largo de la década, pueden considerarse como efectos directos de lo que acontece en el desenvolvimiento de la oferta y la demanda de crudos. Para comprender el comportamiento de los precios resulta imprescindible desentrañar el carácter financiero que han adquirido los mercados de futuros y opciones de petróleo y de gas natural. En sucesivas oleadas, esos mercados han contado con la creciente participación de agentes financieros (*hedge funds*, bancos de inversión, inversores institucionales) en busca de una elevada rentabilidad que no les ofrecen los mercados de valores, ni ya el mercado hipotecario, y menos aún conforme se ha acentuado la pérdida de valor relativo del dólar. Todo ello se analiza en el capítulo 15 del libro.

Así pues, la mayor asimetría entre los países que concentran la producción de petróleo y gas y los países que concentran el consumo hace que éstos sean cada vez más dependientes de las importaciones, en un contexto en el que las compañías estatales tienen una participación productiva y comercial cada vez más destacada, donde adquieren mayor importancia las rutas por las que se transportan esos hidrocarburos y donde sus precios vienen experimentando una fuerte y prolongada subida.

2. Alternativas estratégicas de los países importadores

Los documentos oficiales en los que los gobiernos de los países importadores exponen sus propósitos en materia energética recogen temas análogos. En política interna, los objetivos que se enuncian son: la diversificación de las fuentes energéticas propias, el impulso de las energías renovables, la utilización de nuevas tecnologías para lograr un menor impacto ambiental, la necesidad de fomentar la conservación y el ahorro de energía, y la creciente eficiencia en el uso de recursos energéticos. Otra cuestión bien diferente es en qué medida

esos propósitos se plasman en disposiciones concretas y eficaces que permiten avanzar hacia los objetivos deseados. En ese sentido, en la mayoría de los países los resultados quedan muy lejos de los objetivos enunciados. Así sucede con el débil impulso que reciben las energías renovables, el ahorro de energía y demás temas cuya realización supondría un profundo cambio en el funcionamiento de unos sistemas energéticos. En realidad, éstos siguen basándose en el crecimiento del consumo energético y el predominio de los combustibles fósiles, fundamentalmente el petróleo.

En cuanto al abastecimiento externo, la creciente dependencia de las importaciones de petróleo y gas natural crea la necesidad de diseñar estrategias que permitan la continuidad de los suministros externos. Para ello, los documentos oficiales señalan la necesidad de ampliar el número de proveedores de hidrocarburos, acceder directamente a los países que cuentan con recursos, disponer de stocks estratégicos y garantizar la seguridad de las rutas de transporte, afrontando las amenazas que podrían originar una interrupción de los suministros externos. En ese sentido, los gobiernos y las grandes empresas energéticas de los países consumidores se refieren a la puesta en marcha de "estrategias de abastecimiento", si bien en su propia formulación cabe apreciar diferencias entre dos tipos de enfoques.

2.1. Dos enfoques alternativos

Un primer enfoque, que preside la mayor parte de los debates en Estados Unidos y Europa, con un amplio eco en Japón, pone el acento en las características que debe tener la oferta exportable de petróleo y gas natural. Los objetivos se refieren a una oferta que sea: 1) suficiente, 2) predecible, 3) accesible, 4) diversificada, 5) precios asequibles, 6) al abrigo de posibles interrupciones a lo largo de toda la cadena, desde los lugares de extracción, pasando por las vías de transporte, el refinado, el almacenamiento y la distribución final.

En realidad, salvo el sexto punto que tiene un carácter más amplio, los cinco primeros objetivos conciernen a los países productores de Oriente Medio, África, Rusia-Asia Central y América Latina, que son los que disponen de la mayoría de las reservas y generan la mayor parte de la oferta exportable. Más que objetivos de los países consumidores constituyen un catálogo de condiciones que deben cumplir los países productores para adaptarse a las necesidades de aquéllos, como si el desarrollo de las relaciones energéticas internacionales tuviera que ponerse al servicio de los intereses de los países importadores.

Una oferta *suficiente* significa una producción abundante destinada a la exportación. Una oferta *predecible* se obtiene cuando los países productores efectúan grandes inversiones para que su producción se sitúe por encima de la demanda efectiva, disponiendo así de un amplio margen (*spare*) para afrontar cualquier contingencia futura. Una oferta *accesible* supone que los países productores deben permitir que las empresas extranjeras participen en la extracción de sus recursos de petróleo y gas. Una oferta *diversificada* se consigue cuando aumenta el número de países exportadores de modo que los países consumidores cuentan con mayores opciones para aprovisionarse. La alusión a *precios asequibles* equivale a precios no elevados, que no ocasionen un coste excesivo para los países consumidores, lo que en gran medida depende de que los productos garanticen esa oferta suficiente,

predecible, accesible y diversificada.

Se plantean, pues, unas condiciones que deben cumplir los productores para garantizar el aprovisionamiento de los países consumidores. En ningún momento se proponen contrapartidas similares por el lado de la demanda, de modo que también ésta sea suficiente y predecible, es decir, amplia y previamente acordada, y que los precios sean razonables para los productores. Simplemente, se supone que desde el punto de vista de la demanda entran en juego los mecanismos del mercado, pero lo hacen a partir de que existe una oferta cuyos rasgos están previamente condicionados por los requisitos anteriores.

Ese fue el contexto en el que se desarrolló el mercado de petróleo durante la segunda mitad del siglo XX con la excepción del intervalo 1973-85. Antes y después de dicho intervalo existía una oferta abundante, con un amplio *spare*, un creciente número de países exportadores y unos precios bajos. Sin embargo, como se explica a lo largo del libro, ese contexto quedó atrás y parece inverosímil que en las próximas décadas se vaya a presentar una situación parecida.

Por tanto, ese enfoque estratégico se fundamenta en una visión unilateral –favorable a los países consumidores- de las relaciones energéticas internacionales, de la que se derivan dos peligros. Uno es que, en la medida que presupone la existencia de un escenario irreal, los países consumidores cuyas estrategias se sitúen dentro de ese enfoque no se preocupen de dotarse de instrumentos eficaces que les garanticen un adecuado exterior en el escenario realmente existente. El otro peligro es que dichos países se atribuyan el derecho a injerirse en la situación interna de los países productores con el propósito de que la oferta se comporte según sus intereses. De ese modo, tratarían de justificar las presiones para lograr la entrada de las compañías petroleras internacionales en la explotación de los recursos, así como las intromisiones de carácter político y las amenazas y agresiones de índole militar. Lo cual evidentemente no son acciones propias del mercado, sino claras injerencias para que éste funciones de una forma determinada conforme a los objetivos anteriormente citados.

Sin embargo, los países consumidores pueden optar por estrategias guiadas según un enfoque alternativo al anterior. En lugar de formular objetivos genéricos y de confiar en que los países productores se coloquen al servicio de los intereses de los países consumidores, pueden establecer propuestas de actuación para el cumplimiento de objetivos concretos, dotándose de instrumentos eficaces que permitan su cooperación con los países productores para lograr el abastecimiento externo que necesitan. Desde este punto de vista, los poderes públicos de aquellos países ejercen una función decisiva para seleccionar las zonas que consideran prioritarias y los países con los que establecer relaciones con el fin de diversificar la procedencia de los suministros externos.

Como se analiza a lo largo del libro, existen razones de diversa índole por las que los países consumidores deciden sus preferencias para orientar sus importaciones de petróleo y gas hacia determinados países y regiones. Así mismo la gama de instrumentos de actuación también es diversa en tres direcciones principales:

i) Acuerdos de inversión extranjera para explorar y extraer hidrocarburos. Para ello, unos países consumidores, sobre todo EE.UU. y los países europeos, cuentan con la participación de sus grandes corporaciones privadas. Aunque éstas tienen sus propios objetivos empresariales, en términos generales su actividad se relaciona con las necesidades de abastecimiento que tienen sus países. Otros consumidores cuentan con empresas estatales, cuya actuación se halla estrechamente relacionada con los planes de sus gobiernos, por lo que sus inversiones en países productores se guía por criterios más amplios que la búsqueda de una estricta rentabilidad, ya que su propósito es que el petróleo extraído en el exterior (*oil equity*) sirva directamente a la estrategia diseñada para garantizar el abastecimiento externo de su país. Entre la actuación de ambos tipos de compañías, caben otras posibilidades intermedias como la de los países en los que las inversiones corren a cargo de compañías privadas, pero que disponen de apoyo institucional, incluso financiero, de agencias gubernamentales, para que el *oil equity* forme parte de la estrategia de abastecimiento del país.

ii) Acuerdos comerciales bilaterales a medio y/o largo plazo. Los países consumidores (gobierno empresas) pueden suscribir con los países productores contratos para la adquisición de determinados volúmenes de suministros a lo largo de un periodo de años. Esos acuerdos son más numerosos en el comercio de gas natural, pero también se realizan en el intercambio de petróleo bajo diversas modalidades de cantidad, formas de entrega y fijación de precios.

iii) La apertura de nuevas rutas de transporte. Se trata principalmente de la construcción de nuevos medios de transporte que faciliten, abaraten o amplíen el abastecimiento de esos hidrocarburos conforme se incrementan las cantidades importadas y se diversifican los países suministradores.

Además de esos instrumentos, otros vínculos con los países productores pueden favorecer el abastecimiento de petróleo y de gas. Es el caso de la ampliación de las relaciones económicas. Las inversiones directas, la concesión de préstamos, la construcción de infraestructuras o bien la firma de acuerdos comerciales en actividades no relacionadas con la energía favorecen el entendimiento y la colaboración entre gobiernos y/o empresas, mejorando con ello las posibilidades de que tiempo después se alcancen acuerdos en materia energética. Lo mismo sucede con las relaciones políticas, de modo que el apoyo a determinados gobiernos frente a facciones rivales o frente a presiones internacionales puede derivar en mayores posibilidades para la entrada de inversiones o la firma de acuerdos comerciales en el terreno energético.

2.2 Estrategias

Así pues, para valorar las estrategias de abastecimiento energético externo de los países consumidores, cabe distinguir cuatro elementos principales:

Primero: Los objetivos en los que abastecerse, es decir, las regiones productoras preferentes y complementarias desde las que importar, así como la amplitud de los países proveedores entre los que diversificar el suministro de petróleo y de gas.

Segundo: Los instrumentos que se utilizan con ese propósito (inversiones directas, acuerdos comerciales, nuevas rutas de transporte) y los agentes que llevan a cabo esa actuación (empresas y/o gobiernos).

Tercero: Las relaciones complementarias, de carácter económico y/o político, que favorecen o perjudican la aplicación de esos instrumentos.

Cuarto: Los riesgos que pueden perturbar el logro de esos objetivos, relativos a la situación interna de los países suministradores, los conflictos de ámbito regional u otros problemas de orden internacional.

Conforme a las características de los tres primeros elementos, cabe establecer una tipología básica en torno a tres tipos de estrategias:

- *Consistentes:* porque la complementariedad que muestran entre sí los objetivos y la operativa de actuación (instrumentos y relaciones complementarias) garantiza su viabilidad.
- *Inconsistentes:* porque la formulación de los objetivos es limitada con respecto a las necesidades de abastecimiento, o bien porque los instrumentos son limitados para lograr los objetivos que se pretenden, o porque las relaciones económicas o políticas no se corresponden con lo que requieren esos objetivos e instrumentos.
- *Precarias o inexistentes:* porque más allá de enunciados genéricos, no concretan las regiones de abastecimiento ni la operativa de actuación.

A su vez, el cuarto elemento (los riesgos) supone un componente adicional que puede afectar a la viabilidad de una estrategia de abastecimiento, aunque ésta sea consistente. Cabe, pues, calibrar el mayor o menor grado de riesgo que comporta una estrategia, según cuáles sean las condiciones que influyen en la estabilidad interna de los países y/o las regiones en las que pretenden abastecerse de forma prioritaria, o bien según cuál sea la fortaleza o debilidad de los países consumidores para defender sus intereses a escala internacional.

Al margen quedan otros factores de incertidumbre cuya amenaza afecta al conjunto de los países y, por tanto, no permiten imputar condiciones diferenciales a unos u otros. Es el caso de eventuales accidentes dramáticos que afecten a la producción o al transporte de los hidrocarburos provocados por causas naturales, accidentales, sabotajes o ataques terroristas.

Así pues, considerando todos los elementos y factores mencionados, ninguna estrategia de abastecimiento –por consistente que sea– puede calificarse como plenamente viable y segura, porque no sólo depende de la actuación de lo que haga cada país importador, sino que está sujeta a incertidumbres y depende de cómo se comporten los países productores. Aún más, las estrategias (agresivas *versus* cooperativas) de unos países consumidores pueden modificar las estrategias de otros en la medida en que dificulten o faciliten las condiciones iniciales que tenían esos otros para abastecerse en determinados países y/o regiones. Por tanto, en la dinámica de las relaciones

energéticas internacionales no sólo interactúan las relaciones entre países productores y consumidores, sino también las que mantienen entre sí los países consumidores.

3. Alternativas estratégicas de los países exportadores

Las economías de los países pertenecientes a las cuatro regiones exportadoras que concentran la mayor parte de los recursos petroleros y gasíferos están escasamente desarrolladas. Este hecho hace que su posición en las relaciones energéticas internacionales resulte ambivalente. Por un lado, ocupan una posición favorable porque poseen la mayoría de las reservas (91% de petróleo y 84% de gas) y aportan la mayor parte de las exportaciones (74% y 52% respectivamente), lo que les otorga la posibilidad de influir en el desenvolvimiento de los mercados internacionales de ambos recursos energéticos. Por otro lado, ocupan una posición desfavorable porque los ingresos que generan esas exportaciones son vitales para el conjunto de sus economías, lo que hace que sean muy vulnerables a la evolución de esos mercados internacionales.

Ante esa dualidad, el interés de los países de Oriente Medio, Rusia-Asia Central, África y América Latina cuyas economías giran en torno al petróleo y/o el gas natural consiste en hacer compatible la consecución de cuatro objetivos: (1) generar una mayor capacidad productiva y exportadora, (2) dosificar sus reservas de recursos energéticos para que duren el mayor tiempo posible, (3) diversificar el número de clientes para eludir la dependencia excesiva con respecto a algún país, y (4) obtener precios favorables por la venta de sus recursos energéticos.

Los principales instrumentos que tienen para lograr esos objetivos son: a) el control efectivo de la actividad productiva y exportadora por parte de los agentes nacionales (gobierno y empresas públicas), b) la capacidad tecnológica y financiera para lograr la expansión de esa actividad, y, c) en el caso de los grandes productores de petróleo, la gestión del margen diferencial (*spare*) entre la capacidad productiva y la producción real, según evolucione la demanda internacional.

Sin embargo, el escaso desarrollo económico de muchos países productores hace que la aplicación de esos instrumentos presente dificultades, o incluso los haga incompatibles. Así, la debilidad tecnológica e inversora puede hacer que esos países dejen la explotación de sus recursos energéticos en manos de compañías extranjeras, de modo que pierdan el control (total o parcial) sobre las exportaciones. Siendo así, esos países productores pueden quedar desprovistos de instrumentos propios para conseguir aquellos cuatro objetivos y se supeditan a las decisiones que adopten las compañías extranjeras. En el extremo contrario, cuando no se dispone de capacidad tecnológica e inversora para gestionar adecuadamente la explotación de los recursos, la decisión de mantener el control nacional sobre la actividad productiva y exportadora conduce al deterioro de esa actividad. Entre ambos casos, caben alternativas intermedias que los países productores pueden adoptar dependiendo de cuáles sean sus condiciones internas para poner en marcha esos instrumentos y para concretar objetivos a medio y/o largo plazo. En ese sentido, los países productores pueden aceptar la participación de las empresas extranjeras que potencien las posibilidades tecnológicas y financieras del sector energético, a la vez que mantienen el control efectivo sobre la mayor parte de la producción y de la exportación, O bien, cabe la posibilidad de que el dominio de

las empresas extranjeras permita la expansión de la actividad productiva y exportadora, a la vez que los agentes nacionales quedan marginados del control sobre los recursos.

Por lo tanto, las estrategias de los países productores presentan tres elementos principales. *Primero*: el carácter nacional o transnacional de la gestión de sus recursos. *Segundo*: la capacidad tecnológica y financiera para expandir su producción y exportación. *Tercero*: los riesgos que afrontan.

Conforme a los dos primeros, cabe establecer cuatro tipos de estrategias:

- *Nacionales consistentes*: porque los agentes nacionales ejercen el control de la producción y la exportación en condiciones que garantizan su expansión y, en esa medida, retienen la mayor parte de los ingresos obtenidos por esa creciente exportación.
- *Nacionales pero inconsistentes*: porque los agentes nacionales ejercen el control sobre la actividad extractiva y exportadora, pero no disponen de la capacidad tecnológica y financiera suficiente para garantizar la expansión de esa actividad.
- *Parcialmente transnacionalizadas*: porque las compañías extranjeras tienen una presencia notable en la explotación de los recursos y, por tanto, en los ingresos por exportación, pero los agentes nacionales también ejercen su influencia sobre esas actividades.
- *Precarias o inexistentes*: porque las compañías extranjeras tienen el control fundamental de los recursos, por lo que los agentes nacionales carecen de resortes significativos para influir en la extracción y exportación. En esas condiciones, la actividad productiva exportadora puede ser más o menos expansiva (en el corto o el largo plazo) según cuál sea actuación que lleven a cabo las empresas extranjeras.

De forma complementaria, esas estrategias están expuestas a diversos factores de riesgo. En su vertiente interna, el grado de estabilidad social, la calidad del marco institucional y las condiciones políticas, afectan al desarrollo de la actividad petrolera, facilitando o dificultando la gestión nacional sobre los recursos, o bien las posibilidades de atracción de inversiones extranjeras. En su vertiente exterior, la injerencia y, más aún, la agresión de potencias internacionales limita o anula la autonomía de los países para fijar sus objetivos y aplicar sus instrumentos. La ubicación en zonas geográficas conflictivas incorpora restricciones adicionales, mientras que la pertenencia a organizaciones supranacionales implica compromisos que se deben cumplir a la vez que supone un apoyo institucional para los países miembros. Igualmente, la utilización de los recursos energéticos con fines políticos (*energy diplomacy*) puede hacer que los instrumentos se manejen de forma distinta a como se haría en una estrategia exclusivamente energética.

Portanto, en este primer capítulo quedan planteados los elementos fundamentales que forman parte del comportamiento estratégico de los países importadores y exportadores de petróleo y de gas natural. El análisis detallado de las características que muestran unos y otros países dará lugar a que en el capítulo final se comparen sus estrategias y se establezcan los escenarios previsibles que pueden configurarse en torno al comercio de petróleo y gas natural.

LA SEGURIDAD Y LA ELECCIÓN MORAL

BILL McSWEENEY*

Resumen:

El libro *Security Identity and Interests: A Sociology of International Relations* analiza el problema de la seguridad en relaciones internacionales y las lecturas que de este complejo y controvertido tema se han ofrecido desde la academia. El texto traducido es el capítulo final del libro, con el que Bill McSweeney profundiza en una explicación alternativa de la seguridad y del orden social a la que ofrece el neorrealismo, entre otras, proponiendo una "teoría reflexiva del orden social" que se detiene en el carácter fluctuante de esta, y en sus posibilidades de cambio.

Palabras clave:

Seguridad, teoría social, neorrealismo.

Title:

Security and Moral Choice.

Abstract:

In *Security Identity and Interests: A Sociology of International Relations*, Bill McSweeney analyzes the issue of security in international relations, giving due consideration to all the interpretations that this complex and controversial subject has fostered within the academia. The translated text offered in this issue is the book's last chapter. In it, the author elaborates an alternative explanation of security and social order to the one offered by neorealism, among others, promoting "a reflexive theory of the social order" that dwells on its fluctuating character, as well as on its possibilities for change.

Keywords:

Security, social theory, neorealism.

* **Bill McSWEENEY** es profesor en el Trinity College de Dublín. Este fragmento corresponde a la conclusión de su libro *Security Identity and Interests: A Sociology of International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

El objeto principal de atención de este libro ha sido el problema de la seguridad en el orden internacional: cómo la definimos, cómo la entendemos en relación a las preocupaciones cotidianas, y cómo definimos las amenazas y las políticas resultantes de las diferentes maneras concretas de entenderla. Lo que empezó como un intento de aclarar y desarrollar este concepto, dentro de las aguas relativamente claras de la corriente principal de los estudios de la seguridad, ha terminado en caudales más turbios. Lo que empezó bajo el estímulo de la contribución de Buzan a aquella tradición, ha desembocado, por vía de un desvío, en la tradición de la sociología que él mismo rechazaba. Hay una serie de subtemas, la identidad, los intereses y la elección moral, que han ido confluyendo a lo largo de la discusión y que finalmente, parecen inextricablemente ligados en cualquier buen análisis de la seguridad y de las políticas de seguridad, sea a nivel académico o político.

Además, hubo que resolver el problema de la inclusión de una gama más amplia de necesidades humanas en un término que ha sido tradicionalmente definido de forma restringida y operacional, y sin perder el control analítico de las necesidades de seguridad de las colectividades, incluyendo los estados.

Si vemos éstos temas como subyacentes a la preocupación general por la seguridad, al principio de la discusión se identificó una tesis que los abarca, que ha ido emergiendo gradualmente como la condición para acercarse a la interrelación de los temas secundarios y, al mismo tiempo, como el resultado de identificarlos como tales. Esto tiene que ver con el tipo de mundo dentro del cual emerge la idea de la seguridad y de la política de seguridad. ¿Cuál es el orden internacional del que algunos académicos derivan su comprensión de la seguridad como una realidad objetiva, mensurable y que puede ser manipulada según los mismos principios aplicables a la naturaleza, mientras que otros la perciben en discrepancia radical con la naturaleza?

El análisis histórico de los intentos académicos de aprehender la cuestión de la seguridad en cuanto a su relación con las Relaciones Internacionales nos demuestra la complejidad del tema. La seguridad es sin duda un término escurridizo, que se enraíza en una las emociones humanas fundamentales, y que toma diferentes formas y énfasis al manifestarse en diferentes niveles de la comunidad.

Desde el final de la Primera Guerra Mundial, cuando los intelectuales empezaron a formalizar los intentos de entender y de explicar los grandes temas de la guerra y la paz, el debate sobre la seguridad y sobre los métodos adecuados para estudiarla no ha quedado nunca enteramente zanjado a favor de una escuela de pensamiento o de alguna de sus rivales. El acercamiento filosófico y multidisciplinar del primer periodo de la Teoría Política nunca fue completamente derrotado por sus sucesores en la Ciencia Política. La idea de que la seguridad en el ámbito internacional debe estar arraigada en la misma definición que el término tiene para los individuos, y que tiene que tener como su principal referente las necesidades de los individuos, nunca ha desaparecido del debate, ni siquiera durante la llamada "edad de oro."

La seguridad tampoco perdió nunca su capacidad para evocar tanto del aspecto

positivo como del negativo. La analogía con la salud se formuló para clarificar la noción de una dimensión positiva de la seguridad basada en una concepción moral de las necesidades humanas. Ésta se mostró para exponer la cualidad normativa de *cualquier* concepción de la salud o la seguridad. Se argumentaba que la seguridad estatal dentro de la escuela tradicional de los Estudios de Seguridad descansa sobre una concepción de las necesidades humanas. Se trata de un juicio moral sobre las necesidades humanas disfrazado de un descubrimiento objetivo o de un axioma de sentido común, que basa la seguridad estatal en la primacía de la supervivencia del estado. Sin ninguna referencia a criterios basados en la evidencia empírica o a justificaciones filosóficas, se asume que los individuos en general son portadores de una jerarquía de intereses o necesidades que sitúa la supervivencia física como primordial, lo que implica una necesidad subsiguiente del poder estatal para movilizarse como instrumento en su defensa.

A pesar de la corriente de ideas humanistas sobre la seguridad que sobrevivieron a la influencia de la tradición de la Ciencia Política, esta influencia ha sido, y sigue siendo, un factor importante que separa la concepción de la seguridad aplicable a las relaciones internacionales de la preocupación cotidiana de los individuos. La elaboración de un método científico por parte de la escuela del realismo estructural, basado en el principio de que el orden internacional constituye un objeto de investigación diferente del orden social, y que es susceptible de ser analizado mediante los métodos cuantitativos propios de una ciencia acumulativa, han jugado un papel importante en esta separación.

Varios supuestos han contribuido a legitimar esta separación. La idea de que no se puede decir nada coherente sobre el orden internacional si el nivel de investigación se reduce al de los seres humanos individuales que lo componen se ha defendido evocando el pecado intelectual del "individualismo metodológico". Entendido correctamente, el individualismo metodológico es en efecto, una doctrina falaz que relega el actor colectivo de la familia o del estado a la categoría residual de una agregación de individuos, ignorando el elemento inconsciente de la estructura en el condicionamiento del comportamiento individual.

La idea de que la seguridad es un concepto "esencialmente en disputa" es otro presupuesto empleado para legitimar la separación entre la colectividad y el individuo. Se refiere al hecho de que hay algo peculiar en ciertos conceptos sociales que tienen una pesada carga subjetiva —como la paz, la justicia o la seguridad— que los separa de otros conceptos que no son tan disputados. Se ha argumentado que el cultivo de este mito dentro del campo de los estudios de la seguridad funciona como una justificación para evadir el problema de una definición —¿cómo se puede delimitar una idea "esencialmente" en disputa?—. Pero al mismo tiempo permite trapichear con una definición implícita y operacional, cuyos términos soslayan los amplios desacuerdos al nivel individual a favor de los hechos objetivos del "estado", sus posibilidades y sus vulnerabilidades. Tal y como se explicó en el capítulo 5, no es incorrecto percibir la seguridad como algo esencialmente en disputa; el error yace en presumir que otros conceptos sociales en general —como el estado— son más estables, o menos vulnerables en su definición al cambio de significado, que es una condición de lo social.

En la tradición científica del neorrealismo, el estado se convirtió en el actor irreducible del mundo *sui generis* del sistema internacional. No solo se ignoró de esta manera el entendimiento de los individuos sobre los conceptos generales que dirigían su comportamiento, sino que se ha clasificado a los estados como entidades uniformes e indiferenciadas, en respuesta a los estímulos del ambiente exterior. Como actores atrapados dentro de la estructura amorfa de la anarquía, han sido irremediamente definidos por su carácter o identidad, y por los intereses que impulsaban sus interacciones. Este es el mundo "real" de los realistas, dentro del cual la apariencia de cambio en la identidad estatal oculta la condición inmutable de la naturaleza, para después ser desenmascarada como ilusoria por las leyes inexorables del orden internacional.

Los estados se hacen la guerra, establecen la paz, encuentran el equilibrio unos con otros o cooperan entre sí. Pero según los realistas, nos estaríamos engañando si pensásemos que un cambio de comportamiento indica algo más fundamental o permanente que un cambio de estrategia. Esperar que los estados cambien las bases fundamentales de su carácter, según Waltz, Mearsheimer y sus colegas realistas, sería como esperar el equivalente geopolítico de la transubstanciación. Igual que "los chicos siempre serán chicos", los estados siempre serán estados. La inseguridad crónica es el medio ambiente, y el egoísmo está en la naturaleza de los actores que han nacido en él. Dentro de esta tradición los estados pueden cooperar, pero no convertirse en cooperativos, y la estructura que los constriñe está a su vez determinada por el carácter de estos actores humanitarios, orientado hacia la persecución de su interés propio.

Desde mediados de los ochenta la ciencia de lo internacional ha sufrido constantes ataques, no solo por parte de los defensores de la paz y los utópicos, que argumentan desde una base ética, sino también por parte de los académicos, que examinan rigurosamente los presupuestos y las afirmaciones de los neorrealistas, dejando así al descubierto las debilidades de sus argumentos. Bajo diversas etiquetas, una creciente cantidad de literatura antipositivista, dentro de la teoría de Relaciones Internacionales, viene intentando aplicar el impulso deconstruccionista de la sociología contemporánea a los conceptos centrales de las Relaciones Internacionales. Este corpus de teoría sociológica en desarrollo ha sido expuesto en la segunda parte de este libro con el fin de calibrar sus posibilidades en el estudio de la seguridad internacional.

Esto ha traído al primer plano del análisis el metatema que trasciende la cuestión de la seguridad, y que también ha sido una de las preocupaciones principales a lo largo de este libro. El argumento es que entender mejor el tipo de mundo en el que vivimos es la condición necesaria para recuperar la dimensión humana y moral de la seguridad y de la política de la seguridad. No es sólo la seguridad, tal y como se la entiende dentro de la escuela dominante de los estudios de la seguridad, la que no supera una evaluación científica basada en sus propios criterios, sino también el acercamiento a la metacuestión que da forma a esta escuela en particular, y al estudio de las relaciones internacionales en general. El argumento teórico de la segunda parte, en consecuencia, se ocupa tanto de la argumentación de una teoría de Relaciones Internacionales que pueda aportar una perspectiva alternativa sobre la seguridad, como de la cuestión específica de la seguridad.

Lo que queda por hacer en este último capítulo es reunir estas dos líneas de argumentación que se ocupan de la naturaleza del orden social y de la cuestión de la seguridad, y ofrecer una comprensión plausible de ambas, alternativa a la que es ofrecida por la corriente principal de las Relaciones Internacionales.

Mundos diferentes, conceptos de seguridad diferentes

Es la discrepancia entre dos perspectivas diferentes de la estructura y la causalidad lo que conforma los dos mundos diferentes que construyen nuestros conceptos sobre la seguridad internacional. Uno de estos acercamientos ve lo natural y lo social como una unidad, ambos formados por elementos objetivos independientes de nuestros intentos de entenderlos, y susceptibles al mismo método de observación y de explicación. El otro ve un mundo social compuesto por la voluntad y los hábitos humanos —elementos básicos de agencia y estructura— que no pueden fusionarse dentro de una regularidad estable que pueda ser medida objetivamente y analizada científicamente.

El que antes hemos denominado acercamiento constructivista a esta realidad particular ve el orden internacional como parte de lo social, y lo social como compuesto por una realidad ontológicamente diferente de lo natural. En la aplicación más generalizada de este acercamiento, influido por la escuela sociológica de Durkheim, la composición básica de la estructura social es cognitiva. Proyectamos un mundo de normas, reglas e instituciones que de este modo adquieren una facticidad que percibimos como la limitación objetiva de nuestro pensamiento y comportamiento. Pero esto es todavía “una objetividad producida y construida por seres humanos”, según Berger y Luckmann, que han contribuido considerablemente a la popularización de este acercamiento. Las instituciones son el producto de las prácticas humanas.

Pero como decimos, sin embargo, el mundo de su teorización no resulta más hospitalario a la voluntad y la creatividad humana que el mundo de la naturaleza que creían reemplazar. Remontarse a las fuentes de las ideas, valores, y prácticas humanas nos ayuda a ver la sociedad como un producto humano en el sentido en el que Durkheim veía las categorías fundamentales de espacio y tiempo, y el impulso religioso, como producto de necesidades y limitaciones sociales. No rescata los seres humanos individuales de las limitaciones impuestas por el concepto de estructura que el trabajo de Berger y Luckmann ha prometido superar. Si la estructura se interpreta como una limitación de la acción independiente del agente, *no importa mucho si también se la interpreta como una entidad cognitiva y no material*. La idea de que la estructura y la agencia humana son entidades independientes abre el mundo social a la búsqueda de generalizaciones causales que tienen el mismo carácter de ley de las que se pueden deducir del mundo natural. Berger y Luckmann han dibujado un sistema cerrado que no es más capaz de explicar el hecho obvio de que las instituciones cambian —a veces dramáticamente— que la gran teoría de Parson a la que pretendían oponerse. Entendieron correctamente que la creatividad humana es la única clave para explicar este fenómeno, pero no pudieron trazar una teoría general que pudiera incorporarla y, al mismo tiempo funcionar como el modelo explicativo de la acción social al que aspiraban.

El construccionismo social y el constructivismo neoliberal

Influida por la tradición del construccionismo social, a finales de los ochenta se introdujo en la teoría de Relaciones Internacionales, bajo la etiqueta “constructivismo”, una perspectiva que prometía una reconceptualización radical de la estructura y la causalidad dentro de las ciencias sociales. Como anotaron rápidamente varios académicos que practicaban tonos diferentes de investigación racionalista, el constructivismo no presentaba necesariamente un desafío a los principios metodológicos y a las presunciones epistemológicas del modo más aceptado de explicar el orden internacional. Los defensores de esta escuela predominantemente estadounidense, vieron la aplicación del trabajo de Durkheim y de sus discípulos como un giro progresivo hacia la sociología y no como un paso atrás a su desacreditado pasado; lo vieron, además, como una alternativa que no les forzaba a llevar sus críticas al neorrealismo de Waltz más allá de la sustitución de una definición material de estructura por una cognitiva.

Alexander Wendt no sólo es la figura principal del surgimiento de esta escuela, sino que también representa a través de su trabajo una posición común sobre los conceptos metateóricos del constructivismo dentro de los estudios contemporáneos de las relaciones internacionales. Su noción de la causalidad y la estructura dentro del orden social está esencialmente alineada con la de Ruggie, Adler, Finnemore y otros¹, y también con un creciente consenso entre los constructivistas de que el suyo es un esfuerzo irenista, capaz de traer armonía intelectual a una disciplina amenazada por los críticos disidentes de su corriente positivista.

En los últimos años ha habido un esfuerzo notable por parte de los académicos de las Relaciones Internacionales para restringir el crecimiento de facciones dentro de la disciplina y para reconciliar las escuelas principales de teoría y metateoría identificadas por Robert Keohane como “racionalista” y “reflexiva”. El tema del Congreso ISA de Washington en 1999, “Una disciplina, muchas perspectivas”, del discurso presidencial del ISA en 1998, y de una inundación de artículos en revistas, confirman una preocupación —generalizada en Estados Unidos, apenas sentida en círculos europeos— por resolver los problemas planteados por Keohane.²

La ambigüedad mencionada en el capítulo 6 con respecto al radicalismo declarado de Wendt, queda parcialmente clarificada en su más reciente consideración de la base metateórica del constructivismo, y merece aquí un análisis más en profundidad a la luz de la discusión teórica de los capítulos precedentes.³ Deja más claro de lo que lo había hecho

¹ RUGGIE, John Gerard, “What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge” en *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, Routledge, 1998, Introducción; ADLER, Emanuel, “Seizing the middle ground: Constructivism in world politics” en *European Journal of International Relations*, vol.3, nº 3, 1997, ps. 319-363; FINNEMORE, Martha, *National Interests in International Society*, Cornell University Press, Ithaca, 1996.

² KEOHANE, Robert O., “International institutions: two approaches” en *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Westview Press, Boulder, 1989; HERMANN, Margaret G., “One field, many perspectives: building the foundations for dialogue”, discurso presidencial de ISA en *International Studies Quarterly*, vol. 42, nº 4, 1998, ps. 605-624.

³ WENDT, Alexander, “On constitution and causation in International Relations” en *Review of International Studies*, 1998, ps. 101-107; véase también *Social Theory of International Politics*, Cambridge University

previamente que no ve “ninguna diferencia epistemológica entre las ciencias naturales y las sociales”, y repite su compromiso explícito con el constructivismo como un puente entre los acercamientos racionalista y reflexivo para explicar el orden internacional. Refiriéndose a las ideas de Hollis y Smith, que ven el modo causal de análisis en las ciencias naturales como opuesto al modo interpretativo, apropiado para el orden social, Wendt afirma que “las actividades intelectuales asociadas con la Explicación y la Comprensión *ambas* son, y deberían ser, practicadas en *ambos* campos”⁴.

Según Wendt, la distinción importante y relevante para nuestro conocimiento del mundo natural y del mundo social, es la distinción entre diversos tipos de explicaciones —“entre explicaciones que responden a varios tipos de preguntas, causales y constitutivas”⁵—. Una relación causal debe cumplir las tres condiciones: que la causa anteceda al efecto, que sea independiente de él, y que el efecto no puede ocurrir sin ella. Una relación constitutiva existe en los casos donde solo la tercera condición se cumple; define las características de una entidad sin las cuales la cosa en sí no existiría. Proporciona la identidad de la cosa observada. Nos dice, por ejemplo, lo que quiere decir hablar sobre una “Guerra Fría”: “La relación entre los factores que constituyen... una Guerra Fría es una relación de *identidad*, en el sentido de que estos factores definen lo que es una Guerra Fría, y no es una relación de determinación causal”⁶.

Esto no quiere decir que Wendt restrinja las explicaciones causales al orden natural y que reserve las constitutivas al social. Al contrario, lo que quiere destacar es que ambas son relevantes para un entendimiento adecuado de las ciencias naturales y sociales. Las ideas pueden tener efectos causales, pero también constitutivos. Por ejemplo, los entendimientos compartidos que *constituyen* las identidades de los amos y los esclavos también tienen un efecto *causal* sobre su comportamiento “funcionando como mecanismos que existen independientemente, que son previos temporalmente, y que motivan y generan su comportamiento.”⁷

La influencia del determinismo de Durkheim no podría ser más clara, proporcionando objetividad e independencia a la consciencia colectiva (significados compartidos) con la misma desatención hacia el carácter reflexivo de la acción social y de lo que Giddens denomina “la doble hermenéutica” del orden social. Tanto en el construccionismo de Durkheim como en el constructivismo de Wendt, la percepción de que los seres humanos construyen el orden social e internacional se convierte en irrelevante para la acción de los individuos por el marco teórico en el cual la acción humana se redescubre como un objeto: un efecto de los factores externos, antecedentes causales que están no menos determinados por “leyes” explicativas que el mundo material de Waltz.

Press, Cambridge, 1999.

⁴ WENDT, “On constitution...”, *op. cit.* p. 102; para su compromiso anterior, véase WENDT, Alexander, “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics” en *International Organization*, vol. 46, nº 2, 1992, p. 394; HOLLIS, Martin y SMITH, Steve, *Explaining and Understanding International Relations*, Clarendon Press, Oxford, 1991.

⁵ Wendt, “On Constitution...”, *op. cit.* ps. 103-4.

⁶ *Ibid.*, p. 106.

⁷ *Ibid.*, p. 107.

Wendt basa su argumento en la distinción cuestionable entre lo constitutivo y lo causal (a las que se refiere confusamente como preguntas sobre el “cómo” y el “por qué”)⁸, y en la visión de que ambos tipos de preguntas son aplicables a las ideas sobre que constituye lo social y lo material del orden natural. Es un reflejo, mal traído, de la distinción más familiar entre las reglas constitutivas y regulativas sobre las cuales Ruggie basó su constructivismo —independientemente de Wendt, pero igualmente fundamentada en Durkheim y en la explicación causal de ideas—⁹. Pero a diferencia de Ruggie, según Wendt todas las reglas tienen un carácter constitutivo y regulativo, dependiendo del contexto desde el que las miremos.

A diferencia de Wendt, preguntar cuál es la estructura de una entidad física como un cuerpo vivo, sólo es pedir superficialmente una comprensión constitutiva *como distinta* de la causal. Toda comprensión del orden natural, que no es reductible a una descripción empírica o a una definición analítica, busca una explicación causal. Podemos describir las partes que biológicamente forman el cuerpo humano en el lenguaje constitutivo —corazón, cerebro, etc.— pero esto no implica que entendamos sus funciones causales. El cerebro humano es un órgano que es antecedente e independiente de sus efectos sobre el comportamiento. Decir que es una parte constitutiva del ser humano es sencillamente una forma analíticamente distinta de la misma expresión causal —un ser humano se constituye al tener un cerebro que funciona de una manera causal particular—.

A la inversa, podemos formular un relato causal de la acción social en términos de antecedentes, pero sólo si la aislamos analíticamente del contexto temporal del que deriva su significado y sólo si ignoramos, o ponemos entre paréntesis, la función del agente en la co-constitución de la acción. En el ejemplo que da Wendt¹⁰, la pregunta “¿por qué Gorbachov dio el paso para acabar con la Guerra Fría?” está formulada para obtener una respuesta causal, invitando a un análisis que apunta a factores causales e independientes como “crisis financiera doméstica” o “superioridad tecnológica estadounidense”. Este es el acercamiento convencional a la comprensión del orden social y es útil para explorar la evidencia empírica y la lógica de la investigación. Pero es una ficción, y un obstáculo para dejar al descubierto el acontecimiento que se está investigando, a no ser que tengamos en mente que el paso de Gorbachov forma parte de un proceso temporal que debe ser desenmarañado, reconstruido, para poder entenderlo. Eso es hacer de la “superioridad”, de la “crisis” y de la “Guerra Fría” conceptos fijos más que significados fluidos. Sin una investigación interpretativa, no podemos saber hasta qué punto la tecnología americana era proyectada como “superior”, y las finanzas domésticas presentadas y vendidas a la opinión pública como “crisis” por Gorbachov y otros que contribuyeron a su acción decisiva. Asumir que Gorbachov vio “la crisis” y “la superioridad” por casualidad, flotando en el éter soviético, y que actuó en conformidad con ello, está injustificado sin una investigación rigurosa sobre los significados que influían las prácticas sociales que formaban parte de la cultura política soviética durante la Guerra Fría.

⁸ *Ibid.*, ps. 104 –105.

⁹ Ruggie, “What makes the world...” *op. cit.*

¹⁰ WENDT, “On Constitution...” *op. cit.* p. 104.

Un relato “constitutivo” de lo social es uno que descubre las prácticas que permean recurrentemente la construcción de un acontecimiento o concepto social, y que respeta la doble influencia del agente y de la estructura en la co-constitución, o la *co-causalidad*, de la acción social. Si seguimos la lógica de la sociología reflexiva, en la que Wendt proclamó inicialmente basar su búsqueda de una alternativa radical a la teoría de Waltz, toda la comprensión del orden social es y debe ser constitutiva en el sentido explicado. Podemos reformular la pregunta de Wendt. “¿Qué hizo posible el paso de Gorbachov para acabar con la Guerra Fría?” es una pregunta que destaca de una manera más obvia el carácter temporal y procesual de la acción social y sirve para extraer los mismos hechos, pero sin implicar el mismo tipo de relación causal entre ellos.

Podemos ir más allá ilustrando la diferencia entre las preguntas causales, que buscan causas antecedentes, y las preguntas sociales (“constitutivas”), que requieren un análisis contextual del proceso, acudiendo a un problema más común y familiar de las relaciones humanas. “¿Porqué inició Helen el proceso de divorcio?” La respuesta podría ser “porque John tuvo una aventura.” (En Helen y “aventura” léanse Gorbachov y crisis.) Pero a este nivel somos demasiado conscientes de los matices de las relaciones sociales para aceptar de buenas a primeras que la aventura de John pueda representar una causa antecedente e independiente de la acción de Helen. A lo que la pregunta supuestamente “causal” invita es a un relato del desarrollo de la relación que dé sentido al resultado sobre el que se centra.

La diferencia de análisis que hemos explorado también nos sirve para ilustrar cómo los acercamientos racionalista y reflexivo al orden internacional y social no pueden ser zanjados por un acercamiento que simplemente reemplace la estructura material por la estructura ideacional del otro, dentro del mismo marco de explicación causal. La discrepancia entre los dos acercamientos se debe a que miran mundos diferentes: por un lado, uno que se explica por la inferencia causal; y por el otro, uno que está formado por los conocimientos y las habilidades de individuos que monitorizan y manejan estructuras de significado que les permiten comunicar y, al mismo tiempo, constriñen sus opciones, y que no puede ser conocido sin investigar lo que los actores conocen. En ambos mundos necesitamos inferir la estructura y la causalidad. Pero el sentido de estos términos y de sus interrelaciones en la constitución del orden social son tan diferentes como para hacer buena la afirmación de que no hay ninguna epistemología ecuménica que pueda reconciliar esta discrepancia.

Wendt parece haber abandonado la recursividad de la relación agente–estructura que anteriormente había caracterizado su ruptura con la corriente mayoritaria, en beneficio de un acercamiento social constructorista que permite una explicación causal de los acontecimientos sociales según el modelo de las ciencias naturales. “Constructivismo neoliberal” sería la etiqueta más correcta para una escuela que tiene mucho más en común con el énfasis liberal-racionalista en la cooperación transnacional, las instituciones y las normas transnacionales, y en la aporética primacía del estado, que con una agenda de investigación basada en los principios reflexivos de la continuidad entre el actor colectivo y el individual, y en la co-constitución de agencia y de estructura.

Un modelo reflexivo del orden social

La seguridad sólo tiene sentido si los seres humanos individuales son considerados como su referente primario, o sujeto. Si estamos de acuerdo con la presuposición de que la supervivencia física contra las amenazas externas es la necesidad primaria que el estado debe asegurar, entonces lo que sigue es una política tradicional de seguridad basada en el estado. Pero las necesidades humanas en general no se clasifican objetivamente según este tipo de jerarquía. Cuál de las necesidades es la primaria con el propósito de organizar la política de seguridad no es sólo una cuestión de observación empírica, sino también de juicio filosófico y moral.

Se dice que la necesidad básica de la seguridad es la que se manifiesta como tal en la vida cotidiana y en toda la acción social. Es la seguridad de las relaciones sociales, experimentada en la confianza en nuestra capacidad de entenderlas, seguirlas y manejarlas en nuestras actividades diarias. Es de ésta experiencia elemental y común por definición a todos los individuos, de la que derivamos el orden social como la condición general de la seguridad ontológica y del enfoque estructural de la política de seguridad. Una política de seguridad humana, por tanto, no puede derivarse de la agregación de necesidades individuales, por un lado, ni por el otro, atribuyendo *a priori* estas necesidades al estado. Tampoco debería ser concebida en términos de mantenimiento del control social, de la ley y del orden. Esto no debe ser interpretado como una negación de que el orden social en ese sentido sea una consideración necesaria para el funcionamiento del orden social en su sentido más básico que estamos abordando aquí. Cuando los agentes del estado actúan para reducir el nivel de robos en una zona urbana, organizan operaciones encubiertas contra grupos sospechosos de representar una amenaza a las instalaciones militares, o cuando atacan pueblos que supuestamente albergan a terroristas, cada una de estas acciones está dirigida al mantenimiento del orden entendido como control social. Si esto contribuye para sostener el orden social en el sentido básico de las condiciones para la acción social es algo que no se puede asumir de antemano. Pero si una política de seguridad está hecha para cubrir las necesidades humanas, debe servir para gestionar este sentido de orden social y no sólo las condiciones para el control social.

El orden social es la cuestión fundamental de la seguridad, con respecto a la que deben ser juzgadas las políticas del control social. Está relacionada con las condiciones que facilitan la confianza en la predictibilidad y la rutina de la vida social cotidiana. Estas condiciones están obviamente amenazadas por los factores tradicionalmente considerados como amenazas al estado, pero también pueden ser igualmente amenazadas por políticas del estado legitimadas en nombre de una política de seguridad que solo tiene una relevancia negativa para el orden social. El control secreto de la sociedad en la mayoría de los países de Europa del Este durante la Guerra Fría, por ejemplo, estaba calculado para desbaratar el orden social y así poder incrementar el control social del estado. El trabajo de vigilancia de la Stasi en República Democrática Alemana socavaba sistemáticamente la rutina y la normalidad de la vida de la mayoría de la población, con efectos comparables a los de los experimentos que Garfinkel describió en el capítulo 8. La revelación de la debilidad del estado al final de la Guerra Fría por su incapacidad para movilizar el apoyo de los ciudadanos y para resistir el éxodo en masa que siguió, pueden remontarse indudablemente en parte

a su política de seguridad estatal. No asociar este tipo de política de seguridad estatal con el mayor problema de seguridad de la sociedad de Alemania del Este es una de las absurdidades que resulta del acercamiento estatocéntrico de los estudios de la seguridad.

La seguridad del orden social está inseparablemente ligada a la identidad de la colectividad, que es su sujeto. Esto se deduce de considerar el carácter relacional de la seguridad ontológica, tal como se manifiesta en la acción social interpersonal. La acción social está dominada por la cuestión de la seguridad del actor con respecto a la comprensión, las normas y las prácticas comunes y las habilidades de manejarlas. La confianza, que es una condición de este entendimiento mutuo, está basada en la confianza en una identidad compartida, fundamentalmente una identidad común como seres humanos, superpuesta por otras identidades que pueden aumentar o disminuir la confianza de los actores en su capacidad práctica para interactuar y sostener el orden o la rutina. Cuando esta confianza en el orden social es amenazada o alterada, es cuando se puede hablar de una quiebra de la identidad y de un problema de la seguridad. Cuando las élites nacionalistas procuran fracturar identidades colectivas o construir una nueva solidaridad por encima de antiguas divisiones, lo que hacen es reproducir a nivel colectivo la misma lógica inherente a la acción social a nivel individual. Las políticas de seguridad incorporadas en la expansión de la OTAN y en el proceso de paz en Irlanda del Norte son prácticas de reconstrucción del orden social tanto como de control social.

Sin embargo, si restringiéramos el análisis a la dimensión cognitiva, cultural, entenderíamos mal tanto la seguridad ontológica, como la seguridad al nivel colectivo. Los recursos materiales juegan un papel fundamental en ambas. Así como las relaciones interpersonales no se pueden analizar sólo como la negociación de significado a través del ejercicio práctico de habilidades de comunicación, sin tener en cuenta el desequilibrio del poder que surge del control desigual sobre recursos, lo mismo sucede con la construcción y el control de la identidad colectiva. Los intereses materiales interactúan con las opciones cognitivas para influir la elección identitaria.

La teoría de la identidad exagera el papel causal de ésta y no da cuenta de la evidencia sobre su manipulación por parte de grupos de interés. Asimismo falla a la hora de dar cuenta del papel de los intereses en la constitución del proceso por el cual los actores saben cuando cambiar a una nueva posición en el *continuum* de anarquía. Las propiedades fundamentales de los estados en el acercamiento neorrealista son, al fin y al cabo, la identidad y los intereses. Ambas están sujetas a revisión desde el punto de vista de su maleabilidad en el contexto de la interacción del estado. Es imposible explicar cómo pueden darse cambios identitarios sin tener en cuenta la dimensión de los intereses en el proceso de aprendizaje. Sería idealista imaginar que individuos o colectividades, que han sido socializados por la historia y la costumbre en una determinada concepción de sí mismos, elegirían cambiarla sin el incentivo o la presión del interés propio. La dinámica de la identidad y los intereses se ha agudizado centrándose en el error opuesto al de la teoría de la identidad —la teoría neofuncionalista—, que exageró el papel causal de los intereses, subordinando la elección de la identidad colectiva a la elección de intereses.

La concepción del mundo social que genera el análisis de la seguridad presentado en los capítulos precedentes es una concepción reflexiva. Lo que conlleva un modelo reflexivo del mundo social se puede resumir, a modo de proposición, de la siguiente manera. La identidad y los intereses están mutuamente constituidos por agentes informados que monitorizan, controlan y manipulan la narrativa de una en función de la otra. Decir que ambos son elegidos por seres humanos individuales es, en primer lugar, afirmar —de acuerdo con el constructivismo, pero a diferencia del neorealismo— que el comportamiento de los estados es un efecto tanto de estructuras cognitivas *como* de las materiales, de la distribución del poder influido por las ideas. En segundo lugar, la elección se hace en el contexto de la interacción con otros estados dentro del ámbito internacional, y con los sub grupos dentro del estado en el ámbito domestico. Tercero —y a diferencia del constructivismo— las opciones de los estados no están sólo restringidas por la estructura; éstas afectan a la transformación progresiva de la estructura dentro de una relación estructura-agente reflexiva, que no puede resolverse en favor del papel determinante o bien del actor o bien de la estructura. Esto implica, en cuarto lugar, que el concepto de estructura y la concepción de la causalidad dentro de las ciencias sociales deben ser radicalmente diferenciadas de las ideas que se aplican a nuestra comprensión del orden natural. Defender la co-constitución del comportamiento por el agente y la estructura es afirmar la causalidad dentro del orden social, pero no es afirmar lo mismo que entendemos por “causa” con respecto al orden natural. En el mundo real, en contraste con el que invoca como tal la corriente mayoritaria de los analistas de la seguridad, no hay ninguna estructura objetiva que pueda funcionar como una causa independiente de las relaciones sociales. No hay nada ahí fuera en el comportamiento social que se pueda entender como efecto de acontecimientos o condiciones que son independientes del agente humano. Este es simplemente otro tipo de mundo.

Finalmente, se puede inferir que nuestra capacidad de explicar el comportamiento de los estados u otros actores en términos de generalizaciones basadas en la observación de regularidades y patrones está estrictamente limitada por la naturaleza del mundo social en sí, y no por su complejidad empírica o por la limitación de nuestra inteligencia, en principio superable con la ayuda del tiempo y de la tecnología. Que podamos observar regularidades e utilizarlas para construir una explicación del comportamiento que no se restrinja a la experiencia de los actores, es la postura filosófica que aquí se defiende frente a un postmodernismo radical. Por lo tanto, se acepta la meta-narrativa; algunos relatos de la realidad social son superiores a otros. La evidencia nos permite afirmar, por ejemplo, que factores estructurales cohíben la capacidad de los agentes en el subcontinente indio de optar a favor de sus intereses comunes y de la identidad india o pakistaní transformada que de ahí podría resultar, o que los componentes de la identidad de los serbios e irlandeses no están dados por la naturaleza, ni determinados por la historia, ni son maleables sin más por la voluntad independiente de los políticos en el poder.

Declarar que existe la posibilidad de generalizar sobre el comportamiento humano es afirmar lo obvio. No podríamos hablar sin las definiciones generalizadas que nos proporciona el lenguaje; los seres humanos no podrían comunicar en absoluto si no fuera dentro del contexto de las definiciones y las prácticas comunes, estructuradas por la acción repetitiva

y reafirmadas rutinariamente a través de normas y reglas. Pero *las generalizaciones no son leyes*; son recursos que los actores utilizan para hacer posible la acción, para dar razones para la acción, y por tanto para ser apropiadas en sí mismas como un elemento de la acción. Las generalizaciones circulan a través del marco del orden social, del observador al agente, del agente-observador al comportamiento, haciendo imposible concebir una ley social que funcione para la acción social como la ley de la gravedad. Las regularidades del orden social, que constituyen la base objetiva de todos los intentos de construir una ciencia de lo social son siempre, en alguna medida, el logro de actores individuales y nunca meramente el efecto de la limitación externa. La regularidad y los patrones sociales son como las sombras en la caverna de Platón: son reales, pero no son el tipo de entidades que nuestros hábitos perceptuales nos han acostumbrado a ver.

No puede existir ningún modelo *explicativo* del comportamiento social que de cuenta al mismo tiempo la capacidad del individuo de escapar de las restricciones de la estructura y de promover su transformación. Si queremos leyes para la acción social, tenemos que construir descripciones mensurables de ella que puedan expresar con exactitud las regularidades observadas; y que las relacionen con propiedades causales de la estructura que sean independientes de los conocimientos y las habilidades del actor para incorporarlas en la acción en sí. Si rechazamos la posibilidad de este tipo de modelos no es sólo por el fracaso de las ciencias sociales en construir el cuerpo de conocimiento acumulativo que se podría esperar si el comportamiento humano fuera susceptible de explicación científica. Es porque la acción social y el orden social no son el tipo de sujetos que se prestan a este tratamiento. Ante la evidencia de la creatividad humana y el cambio social, por una parte, y las recurrencias y la no arbitrariedad del comportamiento por otra, lo que se requiere es una explicación de la agencia y la estructura alternativa a aquella que resuelve la tensión entre ambas a favor de una o de la otra. Esto implica la concepción fundamentalmente diferente de estructura y causalidad de una sociología reflexiva.

Podemos predecir algún comportamiento humano, individual y colectivo, con precisión estadística, con el resultado del incremento de la tasa del seguro para ciertos grupos de conductores, mejores resultados educativos para los niños que provienen de ciertos grupos sociales, o el incremento de medidas de defensa en condiciones de tensión interestatal. Pero estas predicciones son inestables por motivos que no se pueden aplicar a la física o a la microbiología. Son siempre vulnerables al deslizamiento del campo del observador al del comportamiento, permitiendo al conocimiento de la predicción integrarse como parte del motivo de su cumplimiento o como un factor importante en su falsación. De este modo jamás está claro para un observador externo si, o en qué medida, la predicción de un escaso éxito educativo es acompañada por los alumnos con el propósito de cumplirla o de contradecirla. Sólo a través de un análisis sensible a la reflexividad y la temporalidad de la acción se puede desvelar a la predicción social como autocumplida o autonegada.

Nos podemos hacer una idea de cuan diferente es este mundo de aquel del acercamiento positivista a las ciencias sociales comparando las diferentes perspectivas que éstas nos brindan sobre cuestiones de interés teórico para ambas. El cambio social no es algo que le ocurre esporádicamente al orden social y que requiere unas herramientas de

investigación especiales para entender la ruptura de la estabilidad que implica. El cambio social es el orden social, esencialmente inestable, fluido y contestado en su naturaleza. Los principios normativos no son un factor que se inmiscuye en los asuntos internacionales desde el margen; constituyen la acción social, proporcionando las normas y los estándares que legitiman su aceptación o su ruptura con una cierta noción de lo rutinario, lo normal, o lo estable. El tiempo y la historia no son dimensiones añadidas al proceso de investigación, que podemos dejar a un subgrupo de académicos especializados que se dedican a ellos. El tiempo es parte constituyente de la acción social; sólo en la medida en que entendamos su desarrollo temporal podremos entender lo que quiere decir describir un acontecimiento, ya sea una carrera armamentística, una amenaza nuclear, o una pérdida personal.

La reflexividad como seducción

Una sociología reflexiva de las relaciones internacionales ve el orden social como una realidad fluida e inestable, constituida por seres humanos que se relacionan a través de las costumbres —a través de prácticas sociales que se apoyan en las costumbres para dar sentido al comportamiento—, y que al mismo tiempo se constituyen a sí mismas como habituales. (El término de Bourdieu “habitus” en lugar de “estructuras”, “normas”, y “reglas” es útil para llamar la atención sobre la incrustación de la estructura en las prácticas humanas, del carácter dado por supuesto o no-reflexivo¹¹ de la observación reflexiva del hábito o de la rutina —frase que se puede considerar en este contexto como una definición del orden social—. ¹²

Este tipo de mundo se mantiene unido y se vuelve coherente mediante conceptos que también son fluidos, inestables e incrustados en las prácticas humanas, en agudo contraste con la comprensión de los conceptos sociales en la tradición objetivista de la ciencia política. Los hábitos tienen una propiedad seductora. Proporcionan una manera fácil de obtener comprensión y comunidad, la comprensión en analogía obvia con el lenguaje; la comunidad, en el sentido de que nuestra identificación con otros (o contra otros) en todo nivel de comunidad depende de una aceptación irreflexiva de las prácticas y de las normas comunes señaladas por signos de identidad comunes, como la religión, el lugar de nacimiento, el color de la piel, etc.

No hay ninguna explicación persuasiva del por qué deberíamos desarrollar y cambiar algunos hábitos de la comunidad a distinción de otros, a no ser que incluyamos el interés propio como hábito, en interacción dinámica con la dimensión cognitiva de la identidad. Como se mencionó en relación al fundamentalismo unionista de la Irlanda del Norte, hasta los hábitos comunitarios que parecen trascender los intereses deberían ser entendidos históricamente en términos de la dualidad entre identidad e intereses.

Lo que en el capítulo 9 hemos llamado un modelo seductor de la seguridad, refleja tanto la fluidez y la incertidumbre como la incrustación en las prácticas y los intereses

¹¹ Nota del traductor: en el texto original, el autor recurre a un juego de palabras (the taken-for-granted, or non-reflective character of the reflexive monitoring of habit or routine) , y así poniendo énfasis en el hecho de que no es, en efecto, el producto de una reflexión.

¹² BOURDIEU, Pierre, *The Logic of Practice*, Polity Press, Cambridge, 1993, capítulo 3.

humanos, que provienen de este marco de las relaciones internacionales. Ambas partes del conflicto en la Irlanda del Norte están siendo seducidas por una nueva serie de prácticas y por un nuevo *habitus* identitario, en el sentido de que ambas partes deben considerar las ventajas y los riesgos de una narrativa reconstruida, compatible con nuevos intereses, frente a la anterior, que no era menos el producto de la gestión de las élites sobre los factores materiales y culturales que la que se ofrece hoy. Los unionistas parecen tener que esforzarse y sacrificarse más que sus rivales nacionalistas para aceptar el nuevo proyecto. Esta es una ilusión que adviene del hecho de que se ha paralizado la descripción de su identidad en las condiciones atemporales del Acuerdo de Belfast y en el contexto inmediato de un conflicto de treinta años de duración. El tiempo es esencial en la descripción y la interpretación de los hechos históricos, incluyendo la identidad unionista. El unionismo siempre fue un proyecto social para el cual se manufacturó una identidad británica específica con el fin de servir a los intereses materiales y políticos de una sección de la población contra la amenaza planteada por la otra. Con el tiempo, el éxito político de este proyecto transformó la identificación del unionismo en algo habitual y más fácil de separar de los intereses implicados.

Como todos los desaventajados políticos, los nacionalistas siempre han tenido durante los últimos treinta años un olfato sociológico más agudo para el carácter reflexivo de este proyecto unionista. Cuando sus rivales marchaban gritando “libertad” y “no al papado”, exhibiendo los símbolos de la identidad protestante sitiada, los nacionalistas sintieron el olor del poder. Ahora que tanto ese poder como esa identidad están en un proceso de reconstrucción, no es sorprendente que los unionistas perciban el papel de los británicos en este proceso de una manera más clara y más escéptica, como “un complot astutamente diseñado para obligar a la gente del Ulster a rendirse y acelerar el fin de la Unión y de su identidad británica.”¹³

La seguridad como elección moral

Se ha dicho que la seguridad depende de cómo elegimos nuestra identidad y nuestros intereses. A lo largo de este libro, el énfasis en la elección subraya su oposición a las teorías deterministas de las relaciones internacionales. Si los estados viven en una jungla, en parte es porque así lo construyen ellos mismos; en la búsqueda de leyes en la política internacional, al no tener en cuenta su construcción social, los académicos confabulan para su reificación y distorsionan el mundo objetivo que pretenden explicar.

Pero la afirmación de que somos lo que queremos ser, y el corolario de que nuestros intereses no están dados por naturaleza sino por elección humana, sugieren una perspectiva claramente voluntarista de la acción social. Volviendo al ejemplo del lenguaje: si el lenguaje es evidentemente una construcción social, ¿cómo deberíamos entender la libertad y la creatividad de los miembros individuales de una comunidad lingüística? ¿Seguro que experimentan el lenguaje como algo que los constriñe, y no como una especie de plantilla sobre la que escribir sus propios términos y reglas? La religión y la identidad

¹³ La respuesta oficial del Partido Unionista del Ulster a la propuesta anglo-irlandesa, “Frameworks for the future” (“Marcos para el futuro”), sobre las negociaciones de todos los partidos sobre el futuro de la Irlanda del Norte, diciembre 15, 2005. Véase *The Irish Times*, 16 de diciembre de 1995.

nacional son también productos de la actividad humana y deben ser entendidos, por tanto, como productos contingentes de la elección humana. Sin embargo, los que nacen y viven en un medio musulmán fundamentalista, o en el centro de los Estados Unidos, no son probablemente conscientes de las opciones disponibles y, si lo son, no se sienten libres de elegirlos.

De algún modo, ser hombre o mujer, egoísta o cooperativo, es una elección humana. No obstante, en la práctica, hasta los que son completamente conscientes de la maleabilidad de la identidad de género o política no son tan libres de elegir como el término "elección" sugiere. Margaret Thatcher era tan libre de resistir la tentación de tomar represalias militares contra Argentina en el caso de las Malvinas en 1982, como Anthony Eden de elegir una estrategia distinta que la invasión del Suez en 1956. Ambos tenían otras alternativas. Pero en el caso de Thatcher, el análisis coste-beneficio en el ámbito doméstico daba unos incentivos abrumadores para entrar en el juego del interés nacional y aplicarlo al mundo real. Lo mismo puede decirse de la relación de competencia establecida entre India y Pakistán con las explosiones nucleares en mayo del 1998.

La conciencia de que nuestra situación nace de elecciones humanas tomadas en algún momento y que podrían haber sido diferentes, no nos emancipa de sus estrechamientos. Contrariamente a la perspectiva social constructivista y sus herederos dentro de la escuela constructivista de Relaciones Internacionales, el conocimiento de que el orden social y sus conceptos son productos humanos, no libera a los actores del determinismo de la estructura, y abre de esta manera la explicación estructural a la dimensión creativa necesaria para explicar el cambio social. Para decirlo de otro modo, la diferencia que Durkheim establece con el orden natural de causa y efecto, simplemente reemplaza los elementos materiales por los culturales.

No podemos hacer constante la excepción empírica de que algunas elecciones sobreviven al determinismo de la estructura, dentro de una concepción de agencia y estructura que la elimina. La conocida concesión de Waltz a la agencia, en su modificación del determinismo en su *Teoría de la política internacional* por el "estrechamiento estructural" de sus textos posteriores, no es una concesión en absoluto¹⁴. No constituye más que el reconocimiento del hecho obvio de que las teorías sobre la política internacional no han conseguido producir la sólida explicación causal a la que aspiraban, y que está implícita en la lógica del modelo explicativo que Waltz todavía defiende. Su idea de la estructura como un factor independiente que a veces obliga a los agentes a actuar o a abstenerse de actuar, y que a veces coacciona de una manera más discreta, es simplemente una declaración menos rotunda que la posición original; la lógica es todavía determinista, en cuanto postula una bifurcación radical entre estructura y agencia, en vez de una relación dinámica de elementos de un único momento de acción.

La concepción de agencia y estructura que se defiende en el capítulo 8 implica que el agente tiene la libertad de actuar de otra manera. Implícita en la afirmación de

¹⁴ WALTZ, Kenneth, "Response to my critics" en KEOHANE, Robert (ed.), *Neorealism and its Critics*, Columbia University Press, New York, 1986, p. 343.

que elegimos nuestra identidad está la precisión hecha primero por Marx: pero no en las condiciones que nosotros elegimos. La libertad del agente de elegir otras opciones es la implicación lógica necesaria de una teoría de la dualidad de estructura y de agencia, como la hemos presentado. Esto implica que nunca puede darse un caso de acción social en el cuál el agente no tenga opciones de elegir.¹⁵ Sin embargo, esto no nos dice mucho más sobre las condiciones concretas que no son la elección del agente, y tampoco sobre el nivel de libertad de los agentes específicos para resistir a sus limitaciones particulares, aparte del hecho de que los agentes tienen opciones. En abstracto, la declaración que elegimos nuestra identidad y nuestros intereses —y junto a ellos, nuestro modo de seguridad— no niega las graves limitaciones impuestas a la elección por la historia, la ignorancia, y por el desequilibrio del poder. Niega la implicación de los modelos deterministas de explicación, tanto en sociología como en ciencias políticas: que los agentes no tienen opciones que puedan cambiar la estructura fundamental que es causa de su comportamiento. Hasta la grave limitación sobre la libertad de elección del agente que se hace evidente en condiciones laborales de explotación requiere que cualquier explicación de su comportamiento tome en consideración las opciones básicas entre conformarse o resistir al constreñimiento de la estructura¹⁶.

El papel de la elección humana en la construcción del orden internacional puede ser disfrazado de necesidad por el agente, haciendo más fácil para el teórico tomarla por tal. Esto se discutió en relación con la “doble hermenéutica”, y merece volver a afirmarse aquí por su relevancia para la cuestión de la elección y la limitación. La teoría de Relaciones Internacionales ha entrado reflexivamente en el mundo que aspira entender. Los conceptos de soberanía, estado, anarquía, disuasión, interés nacional, seguridad nacional, todos surgieron de la interacción dinámica entre teorías de “primer orden” del orden social por parte de miembros no expertos de la sociedad y las explicaciones de “segundo orden” elaboradas por los teóricos profesionales. La influencia mutua entre los dos niveles de significado implica una inestabilidad irremediable en el núcleo del objeto investigado de los académicos de las Relaciones Internacionales, e introduce la profecía autocumplida como un elemento inherente de la realidad social.

La asimilación en el lenguaje común de los conceptos técnicos acuñados por los expertos para conceptualizar patrones y relaciones causales en el comportamiento humano es familiar desde hace mucho. Por ejemplo, las teorías académicas sobre la superioridad racial se transforman en modos corrientes de construir la realidad social y de organizar el comportamiento social y económico que, a su vez se presentan a sí mismos como el mundo real, como la evidencia “objetiva” que sostiene las teorías académicas. Una condición de la fuga conceptual del nivel técnico al nivel vulgar de significado es que los actores no son marionetas, sino agentes conscientes que adoptan ideas profesionales para sus propios objetivos. Como con la estructura en general, nos apoyamos en ideas de

¹⁵ GIDDENS, Anthony, *A Contemporary Critique of Historical Materialism*, 2ª edición, Macmillan, Londres, 1995, p. 63.

¹⁶ GIDDENS, Anthony, “A reply to my critics” en HELD, David and THOMPSON, John B. (eds.), *Social Theory of Modern Societies: Anthony Giddens and his Critics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, p. 258; *The Constitution of Society, Outline of the Theory of Structuration*, Polity Press, Cambridge, 1984, p. 174 y siguientes.

segundo orden y las *utilizamos para cumplir objetivos que ya entendemos*, de lo contrario seríamos tan indiferentes a las teorías racistas como la mayoría de nosotros los somos a la macroeconomía. Los teóricos racistas no son completamente responsables de las prácticas racistas. La doble hermenéutica de la acción y los intentos de los teóricos de entenderlo destacan la *mutua* dependencia de las teorías de los legos y de los expertos; también descalifica tanto la perspectiva subjetivista de la autonomía del agente, como la perspectiva objetivista de la independencia de la estructura.

La profecía autocumplida analizada en términos de la doble hermenéutica se convierte en “autocumplida” por los actores y luego devuelta como “hechos” integrados en el discurso técnico. De esta manera, la observación de que la estructura determina que los actores se comportan en términos de un patrón regular implica —en la lógica de la doble hermenéutica— que los actores emplean esa observación en cierta medida para cumplir la regularidad observada.

Waltz no investiga los intereses y las intenciones de los estadistas al nivel adecuado para revelar esta fuga del significado, tachándolos *a priori* de irrelevantes. Deberíamos preguntarnos, entonces: ¿cómo sabe Waltz que el principio causal de la anarquía, que identifica como una variable estructural independiente deducida de la observación del comportamiento estatal, no es simplemente el “principio causal” formulado por los actores estatales para justificar, racionalizar y explicar teóricamente su comportamiento como la única alternativa posible? Quizás en ninguna otra disciplina más que en Relaciones Internacionales sea probable que agentes clave —los estadistas— asimilen lo que Garfinkel llama los conceptos de segundo orden de los teóricos profesionales y los utilicen estratégicamente para objetivos que ellos entienden como agentes.¹⁷

El juego entre la libertad y la limitación dentro de un modelo reflexivo del orden social se puede también ilustrar en relación a la seguridad y a la seducción implícita al manejar identidades e intereses invocando la causa de la seguridad. Retomando nuestra discusión sobre Irlanda del Norte y la Unión Europea, se afirmó que el proceso de transformación de las identidades colectivas fue facilitada por la consciente manipulación de intereses. Como la seducción en su sentido más común, esto creó un dilema para los actores que sabían lo que estaba ocurriendo, y que sintieron de manera diferente la presión de los intereses frente a la necesidad de mantener la narrativa de la identidad. No obstante, nos equivocaríamos al afirmar que su libertad para elegir fue de esta manera negada, como reclamaron algunos unionistas en Irlanda del Norte. La negación de la libertad en estos casos de seducción es estratégica, porque el conocimiento de los actores sobre lo que está pasando incluye el conocimiento de que tienen opciones. Este tipo de negación respecto a la seducción colectiva tiene una interesante afinidad con el concepto de “mala fe” de Sartre con respecto a la seducción al nivel individual.

¹⁷ En sus llamamientos al “interés nacional” o al hecho de que “no hay alternativa”, los estadistas como Nixon o Thatcher son un ejemplo de esta habilidad reflexiva de los actores para proyectar la necesidad en condiciones de contingencia. Estas prácticas dentro del ámbito internacional contribuyen a la objetivación de la anarquía, llevando a los observadores a deducir erróneamente que la estructura objetiva está independientemente causando las prácticas en primer lugar.

Sólo podemos deducir de manera imprecisa hasta qué punto el peso de la historia, del hábito o del desequilibrio del poder limitan nuestra capacidad de elegir quién queremos ser (y contra quién queremos estar), o qué intereses materiales queremos perseguir, a través del análisis interpretativo de la evidencia empírica. Sin embargo, se sigue del análisis de la acción social presentado en este libro que, en todos los casos, tanto la identidad y los intereses como las implicaciones para la seguridad que resultan de ellos, son opciones humanas situadas en condiciones históricas y no el producto de leyes o de estructuras externas del agente. Al principio de los años veinte, las mujeres en general, y no sólo las feministas reflexivas, sabían lo que hacían al asimilar las teorías de las leyes naturales sobre la diferencia de género en sus vidas cotidianas. Sabían en el sentido práctico que tenían la opción de conformarse al mundo en que vivían, o de rechazarlo —y enfrentarse a las consecuencias— o de adaptar la teoría del género a circunstancias e intereses específicos. La diferencia entre los dos grupos era que las feministas podían articular estos conocimientos prácticos a través de una contra-teoría. Sus opciones estaban todavía seriamente limitadas por los castigos a los que se enfrentaban, pero su libertad se amplió con el conocimiento de que la teoría de género era una construcción social susceptible al cambio, que dependía de la aceptación y la reproducción de los agentes para su efecto causal.

En este sentido, el conocimiento crea una diferencia importante en la agencia; no sólo que el conocimiento del mundo está socialmente construido en el sentido de Durkheim, sino también que es susceptible a que la agencia humana lo reconstruya. Saber que tenemos opciones es una condición necesaria para nuestra capacidad de elegir. El conocimiento se hace políticamente disponible para la causa del cambio social en la medida en que sea discursivo y tenga la capacidad de ser articulado teóricamente. Una teoría reflexiva del orden social puede, por este motivo, sostener el impulso moral y emancipatorio de una teoría crítica de Relaciones Internacionales, que pretende dejar al descubierto la contingencia de todos los acuerdos sociales, y de las opciones e intereses humanos de los que resultan, fomentando de esta manera, la posibilidad de construir alternativas al orden internacional y a la organización de la seguridad internacional.

→ Artículo traducido del inglés al castellano por Corina MAVRODIN y Maite BARRERA.

INFORME PROVISIONAL DEL REPRESENTANTE ESPECIAL DEL SECRETARIO
GENERAL

SOBRE LA CUESTIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS EMPRESAS
TRANSNACIONALES Y OTRAS EMPRESAS COMERCIALES

NACIONES UNIDAS, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, COMISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS, E/CN.4/2006/97, 22 DE FEBRERO DE 2006

NACIONES
UNIDAS

E



Consejo Económico
y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/97
22 de febrero de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
62º período de sesiones
Tema 17 del programa provisional

PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Informe provisional del Representante Especial del Secretario General
sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas
transnacionales y otras empresas comerciales*

Resumen

Este informe se presenta en respuesta a la resolución 2005/69 de la Comisión, por la que se pide al Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales que presente un informe provisional a la Comisión en su 62º período de sesiones. En el informe se pretende exponer el contexto general del mandato desde el punto de vista del Representante Especial del Secretario General, esbozar el planteamiento estratégico general adoptado y resumir el programa de actividades en curso y previstas.

* Este informe se presenta con retraso a fin de incluir la información más reciente posible.

GE.06-11030 (S) 100306 150306

→ Pinche aquí o sobre el texto de aquí arriba para acceder al documento completo.

AUMENTO DE LA TRANSPARENCIA EN LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

NACIONES UNIDAS, RESOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL, A/62/L.41, 22 DE FEBRERO
2008

Naciones Unidas

A/RES/62/274



Asamblea General

Distr. general
26 de septiembre de 2008

Sexagésimo segundo período de sesiones
Tema 56 del programa

Resolución aprobada por la Asamblea General

[sin remisión previa a una Comisión Principal (A/62/L.41/Rev.1 y Add.1)]

62/274. Aumento de la transparencia en las industrias

La Asamblea General,

Recordando el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005¹,

Reafirmando el Acuerdo de Accra, que fue el resultado del 12º período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrado en Accra del 20 al 25 de abril de 2008²,

Recordando la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción³, en que se reafirma que la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella,

Recordando también su resolución 1803 (XVII), de 14 de diciembre de 1962, en la que declaró que el derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales debía ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado,

Reafirmando que todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas,

Tomando nota de todas las iniciativas de carácter voluntario pertinentes, incluida la Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas, emprendidas para aumentar la transparencia en las industrias extractivas,

Convencida de que, para promover la transparencia en el comercio y las industrias financieras y combatir la corrupción en las transacciones comerciales y financieras en todos los países, es esencial que el comercio y los sistemas financieros estén basados en normas y tengan un carácter previsible,

¹ Véase la resolución 60/1.

² TD/442 y Corr.1, secc.II.

³ Resolución 58/4, anexo.

07-48018

→ Pinche aquí o sobre el texto de aquí arriba para acceder al documento completo.

INFORME SOBRE RESPONSABILIDAD LEGAL DEL PANEL DE EXPERTOS
JURISTAS DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS SOBRE
COMPLICIDAD EMPRESARIAL EN CRÍMENES INTERNACIONALES

COMPLICIDAD EMPRESARIAL Y RESPONSABILIDAD LEGAL

VOLUMEN 2. DERECHO PENAL Y CRÍMENES INTERNACIONALES*

1. Introducción

En este volumen, el Panel se pregunta en qué circunstancias el derecho penal internacional y, hasta cierto punto, el derecho penal nacional podrían llegar a declarar a las empresas y sus empleados responsables penalmente cuando participan junto con otros agentes en la comisión de violaciones manifiestas de los derechos humanos, lo que constituyan delitos conforme al derecho internacional. Este volumen examina también brevemente el importante papel que tiene el derecho penal para garantizar que los sujetos respondan por sus actos ante la sociedad y para prevenir la impunidad de cualquier sujeto involucrado en esas violaciones. El texto considera también cómo ha evolucionado el derecho penal internacional a lo largo del tiempo.

Como expliqué en el volumen 1, el principal objeto del análisis del Panel no ha sido la responsabilidad legal de las empresas y sus empleados cuando son autores directos e inmediatos de violaciones manifiestas de los derechos humanos. En lugar de ello se ha ocupado de establecer cuáles son las posibilidades de exigir responsabilidades legales a las empresas cuando éstas están presuntamente involucradas con otros sujetos en violaciones manifiestas de los derechos humanos. En consecuencia, en la sección 2 el Panel estudia el desarrollo de la responsabilidad del cómplice en el derecho penal internacional, y resume las diferencias que pueden observarse en el

* La Comisión Internacional de Juristas (CIJ) es una organización no gubernamental dedicada a promover la comprensión y observancia del imperio del derecho y la protección de los derechos humanos en todo el mundo. Una recta administración de justicia, respetuosa de las normas internacionales y garante de los derechos humanos, así como la vigencia de los principios del Estado de derecho, constituyen preocupaciones y acciones centrales de la CIJ.

La CIJ fue creada en 1952 y su sede central está en Ginebra (Suiza). La CIJ está integrada por 55 eminentes juristas, representativos de diferentes sistemas jurídicos del mundo, y cuenta asimismo con 90 secciones nacionales y organizaciones jurídicas afiliadas. La CIJ goza de estatus consultivo ante el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Consejo de Europa y la Unión Africana. Asimismo, la organización mantiene relaciones de cooperación con órganos de la Organización de los Estados Americanos y la Unión Interparlamentaria.

derecho penal entre los conceptos de autor principal y cómplice. En las secciones 3, 4 y 5, el Panel estudia en mayor detalle tres de los fundamentos concretos de la responsabilidad penal y en la sección 6 aplica el análisis legal presentado en las secciones anteriores a varias situaciones en las que las empresas son acusadas de haberse visto involucradas en violaciones manifiestas de los derechos humanos que constituyan delitos conforme al derecho internacional.

En la sección 7 el Panel considera algunas de las defensas que alegan con frecuencia los acusados en procesos penales para intentar demostrar su inocencia, y en la sección 8 presenta sucintamente las jurisdicciones en donde se puede procesar penalmente a las empresas o sus representantes si se ven involucradas en violaciones manifiestas de los derechos humanos que constituyan delitos conforme al derecho internacional. En la sección 9, el Panel valora las posibilidades de que las entidades empresariales, y no únicamente sus empleados, sean consideradas en sí mismas responsables penalmente.

1.1 Responsabilidad penal y "complicidad empresarial en las violaciones manifiestas de los derechos humanos"

Como se explicó en el volumen 1, desde hace varios años se usa habitualmente la palabra "complicidad" en documentos sobre políticas públicas, artículos de periódico y lemas de campañas sociales. Con frecuencia no se usa en un sentido legal, sino de una forma bastante coloquial para indicar que se ha descubierto que hay empresas relacionadas o involucradas en actos que son nocivos e inaceptables. Ese uso del término se ha convertido en una constante en el contexto del trabajo sobre actividades empresariales y derechos humanos, y ha proporcionado una herramienta para explicar en términos simples el hecho de que las empresas puedan estar involucradas en violaciones de derechos humanos e incurrir por esto en responsabilidad y culpa. Las organizaciones y activistas de los derechos humanos, los encargados de adoptar políticas públicas internacionales, los expertos de los gobiernos y las propias empresas usan ahora continuamente la frase "complicidad empresarial en violaciones de los derechos humanos" en ese sentido.

Sin embargo, como se observa también en el volumen 1, en el contexto del derecho penal el concepto de complicidad tiene un significado técnico tradicional que está vinculado muy de cerca con el concepto de "colaboración no necesaria". Este significado técnico específico no se corresponde de manera perfecta con el concepto político de "complicidad empresarial en violaciones de los derechos humanos". Por consiguiente, con el fin de evitar confusión y malas interpretaciones, el Panel no usa la palabra complicidad en el volumen 2. En lugar de ello, a lo largo del volumen 2 se prefiere utilizar el concepto de "participación" de las empresas en unión de otros sujetos en violaciones manifiestas de los derechos humanos que constituyan delitos conforme al derecho internacional.

En su análisis del derecho penal en el volumen 2, el Panel ha elegido considerar otros aspectos de la responsabilidad penal además de la "colaboración no necesaria" con el fin de indicar apropiadamente la zona de riesgo legal que se piensa que puede existir para las empresas cuando están involucradas con otros sujetos en violaciones manifiestas de los derechos humanos que constituyan delitos conforme al derecho internacional. De hecho, el derecho penal internacional contempla, además de la colaboración no necesaria, varias formas de responsabilidad penal, que redundan en la responsabilidad de un sujeto por

delitos cometidos por otros. Entre estas se incluyen, por ejemplo, instigar, ordenar, planear y conspirar para cometer un delito, y la responsabilidad del superior jerárquico que no impide o no castiga la comisión de un delito. Cada una de estas formas de participación en delitos cometidos por otros se regula por sus propias normas y a veces estas formas de participación están definidas como delitos o ilícitos penales independientes y diferenciados del concepto de colaboración no necesaria. Sin embargo, es importante señalar el enfoque de la Comisión para el Derecho Internacional (CDI) que, en un sentido general, considera todas estas formas de participación en un delito como formas de complicidad².

Violaciones manifiestas de los derechos humanos

Como se observó en el volumen 1, el análisis del Panel se ha concentrado en las acciones que constituyen violaciones de los derechos humanos efectuadas por los gobiernos o en atropellos a los derechos humanos por actores no estatales, entre los cuales estarían por ejemplo los grupos armados y otras empresas. A lo largo de todo este informe, el Panel usa el término “violaciones de los derechos humanos” para describir todas esas conductas. Se le pidió al Panel que considerara algunas de las formas más atroces de las violaciones de los derechos humanos, que tendrán a menudo efectos devastadores no sólo en las víctimas individuales y sus familias, sino en las comunidades y las sociedades en donde ocurren. A lo largo de todo este informe, el Panel usa el término “violaciones de los derechos humanos” para describir esas violaciones. Por ejemplo, entre otros, los crímenes contra la humanidad, las desapariciones forzadas, la esclavitud y la tortura se reconocen por lo general como violaciones manifiestas de los derechos humanos. El concepto de violaciones manifiestas de los derechos humanos está en continua expansión y las violaciones que ayer no se consideraban equivalentes a violaciones manifiestas de los derechos humanos, son hoy incluidas dentro de ese concepto.

1.2 Delitos y violaciones manifiestas de los derechos humanos

El derecho penal internacional es un conjunto de normas que castiga “los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto” porque “esos crímenes graves constituyen una amenaza para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad”³. Aunque el derecho penal internacional tiene orígenes históricos diferentes del derecho de los derechos humanos, ambos conjuntos de normas comparten el mismo principio subyacente y fundamental: la protección y el respeto por la humanidad⁴. Por consiguiente, el derecho penal internacional incluye como delitos muchas actividades que constituyen también violaciones manifiestas de los derechos humanos. Las conductas que dan lugar a violaciones manifiestas de los derechos humanos también constituirán

² International Law Commission, *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, parte 2, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1996/Add.I (parte 2), CDI Yearbook, 1996, pp. 18-20.

³ Párrs. 3 y 4 del preámbulo del Estatuto de la CPI.

⁴ Véase para un análisis: Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY), *Furundzija* (Sala de Primera Instancia), 10 de diciembre de 1998, párr. 183; DOSWALD-BECK, L., y VITÉ, S., “International Humanitarian Law and Human Rights Law” en *International Review of the Red Cross*, nº 293, 30 de abril de 1993, pp. 94-119.

con frecuencia crímenes conforme al derecho internacional. En su informe, el Panel se ha concentrado en los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y también algunas otras violaciones manifiestas de los derechos humanos cuyo castigo por el derecho penal es una exigencia impuesta por el derecho internacional a los Estados. Se explican estas tres categorías a continuación.

Crímenes contra la humanidad

Estos crímenes se definieron y castigaron por primera vez en Núremberg y Tokio después de la Segunda Guerra Mundial y, con algunas variaciones en su definición y aplicación, han sido desde entonces un elemento fundamental para los tribunales que enjuician crímenes de guerra. Los crímenes contra la humanidad se han incorporado a varios tratados internacionales y a otros instrumentos internacionales⁵. También son crímenes conforme al derecho internacional consuetudinario. Estos ilícitos, que más recientemente se han incorporado al Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI), incluyen el asesinato generalizado o sistemático, el exterminio, la servidumbre, la deportación o transferencia forzosa, el encarcelamiento, la tortura, la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzosa, el embarazo forzoso, la esterilización forzosa o cualquier otra forma de violencia sexual, las desapariciones forzadas y detención arbitraria, y el apartheid. Los crímenes contra la humanidad pueden incluir también otros actos inhumanos y actos persecutorios cometidos por razones políticas, raciales, nacionales, étnicas, culturales, religiosas o de género. Es importante subrayar que todos los crímenes contra la humanidad son punibles sin importar quién los comete, incluidos los empleados de las empresas, y tanto en tiempos de paz como en conflictos armados⁶.

Los crímenes de guerra

Los crímenes de guerra comprenden las violaciones graves de las leyes y costumbres de la guerra y del derecho humanitario internacional aplicable tanto a los conflictos armados internacionales como locales. Entran en esta categoría las infracciones graves a las Convenciones de Ginebra de 1949 y su Protocolo I (que son aplicables en los conflictos armados internacionales) y violaciones del artículo común 3 de las Convenciones de Ginebra y el Protocolo II (que son aplicables en los conflictos armados internos) y otras violaciones graves de las leyes y costumbres de la guerra. Los crímenes de guerra pueden cometerse por cualquier persona que tome parte en las hostilidades, entre las cuales estarían por ejemplo los civiles que representan a una empresa. Para que un acto constituya un crimen de guerra no tiene que ser producto de un plan o política⁷, o ser de una cierta gravedad:

⁵ Artículo 6(c), Estatuto del Tribunal Militar Internacional para Núremberg, Londres, 8 de agosto de 1945 (*Estatuto del Tribunal de Núremberg*); artículo 5(c), Estatuto del Tribunal Penal Militar Internacional para juzgar a los criminales de guerra en el Lejano Oriente, Tokio, 19 de enero de 1946 (*Estatuto del Tribunal de Tokio*); artículo 18, Proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad (*Proyecto de Código de la CDI*); principio VI(c), Principios del Derecho Internacional Reconocidos por el Estatuto de Núremberg y en la sentencia del Tribunal, adoptados por la CDI (1950); artículo 5, Estatuto del TPIY; artículo 3, Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR); artículo 2, Estatuto del Tribunal Especial para Sierra Leona (TESL).

⁶ Artículo 18, *Proyecto de Código de la CDI*; TPIY, *Tadic* (Sala de Apelaciones), decisión de 2 de octubre de 1995, párrs. 140 y 141; artículo 7, *Estatuto de la CPI*; artículo 7, Elementos de los Crímenes, CPI.

⁷ FENRICK, W.J., "Artículo 8, marginal nº 4" en TRIFFTERER, O.(ed.), *Commentary on the Rome Statute*, 1999,.

basta con un único acto, como el asesinato arbitrario e ilegal, la tortura o una violación. El Estatuto de la CPI contiene una lista completa de crímenes de guerra.⁸ Entre ellos se incluyen: el asesinato voluntario, la tortura, el trato inhumano, la ejecución consciente de grandes sufrimientos o lesiones graves, la destrucción extensiva o la apropiación de la propiedad no justificada por una necesidad militar, la deportación ilegal, la transferencia o el desplazamiento de la población civil, y la instigación intencional de ataques contra la población civil. También incluye delitos contra la propiedad como el saqueo y el destruir o incautar ilegalmente propiedad ajena.

Otras violaciones manifiestas de los derechos humanos que constituyen delitos conforme al derecho internacional

Algunas otras violaciones manifiestas de los derechos humanos, como el genocidio, la esclavitud, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales y la desaparición forzada son también crímenes conforme al derecho internacional consuetudinario o los tratados y convenciones⁹. El derecho internacional exige a los Estados que su derecho penal castigue ciertas conductas.

1.3 Derecho penal internacional y empresas

El Panel ha comprobado que muchos abogados de empresa y directores de auditoría interna^{10*} son muy conscientes de los recientes cambios en las normas sobre gobierno empresarial, que a veces incluyen sanciones penales para sus directivos y que afectan a las actividades empresariales en todo el mundo. Sin embargo, estos actores rara vez piensan que el derecho penal internacional sea relevante para sus actividades empresariales. Por ejemplo, pocos entre ellos ven la relevancia contemporánea de los tribunales penales militares constituidos después de la Segunda Guerra Mundial, que persiguieron y condenaron a varios empresarios por diversas formas de participación en los crímenes de los nazis¹¹.

⁸ Artículo 8, Estatuto de la CPI; artículo 8 Elementos de los Crímenes, CPI.

⁹ Véase, por ejemplo: Convenio para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención sobre la Esclavitud y la Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT), Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada (CIPPDF) (todavía no ha entrado en vigor); Convención Interamericana para Prevenir y Castigar la Tortura; Convención Interamericana para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada; Principios de Naciones Unidas relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias.

¹⁰ * No hay una expresión común para traducir "compliance officer" en español. En algunos textos españoles dejan el término "compliance" sin traducir. Aquí preferimos traducirlo por "auditoría interna" y al encargado de su control "director de auditoría interna". Se usan en el mundo de la administración de empresas, aunque no por todos, para referirse al empleado de una empresa que controla que los procedimientos internos se ajusten a los criterios de responsabilidad social adoptados por la empresa. (*N. del T.*)

¹¹ En Núremberg, se juzgó a varios representantes de las empresas por su participación en el trabajo esclavo, delitos contra la humanidad y crímenes de guerra. Por ejemplo, "United States v. Krupp (caso Krupp)" en *Trials of War Criminals before the Nuremberg Military Tribunals under Control Council Law nº 10 (Nuremberg, October 1946-April 1949)*, vol. 9, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1949; "United States v. Carl Krauch (caso Farben)" en *Trials of War Criminals before the Nuremberg Military Tribunals under Control Council Law nº 10 (Nuremberg, October 1946-April 1949)*, vols. 7 y 8, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1949; *United States v. Friedrich Flick (caso Flick)*, *Trials of War Criminals before the Nuremberg Military Tribunals under Control Council Law nº 10 (Nuremberg, October 1946-April 1949)*, vol. 6, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1949, www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/NTs_war-criminas.html; "Trial of Bruno Tesch and Two Others British Military Court, 1-8 de marzo de 1946 (Caso Zyklon B, caso nº 9)," en *Law Reports of Trials of War Criminals, The United Nations War Crimes Commission*, vol. 1, His Majesty's Stationery Office, Londres, 1947, http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/law-reports-trials-war-criminals.html

Y aun así los precedentes establecidos hace 60 años todavía regulan las situaciones en las cuales que los empleados de las empresas pueden ser considerados responsables por su participación en violaciones manifiestas de los derechos humanos.

El Panel cree que a medida que se desarrolla el derecho penal internacional y que las empresas operan en nuevos contextos, el derecho penal internacional y su ejecución en las jurisdicciones nacionales e internacionales se harán todavía más relevantes para las empresas. El rápido aumento de empresas militares y de seguridad privada que actúan en áreas de conflicto armado es un ejemplo de cómo las empresas tienen actividades en situaciones en las que pueden verse implicadas en la autoría de crímenes de guerra. Además, una amplia variedad de empresas de todos los sectores –entre las cuales estarían las industrias extractivas de recursos naturales; las empresas de infraestructuras y de ingeniería, las financieras, las de venta al por menor y del vestido; y la industria de comunicaciones– tienen hoy cadenas de suministro globales o una presencia global, y desarrollan sus actividades, ya sean ellas mismas o sus clientes o sus proveedores, directamente en medio de conflictos armados o en países en donde ocurren crímenes contra la humanidad y otras violaciones manifiestas de los derechos humanos que constituyen delitos conforme al derecho internacional. Las transacciones empresariales de estas sociedades mercantiles y sus relaciones con los gobiernos, grupos armados y otras empresas les exigen comprender qué conductas pueden constituir un crimen conforme al derecho internacional. Además, en cualquier situación existe el riesgo de terminar involucrado en violaciones manifiestas de los derechos humanos que constituyan delitos conforme al derecho internacional, y ese no es, como creen algunos, un problema sólo de las empresas que tiene actividades en situaciones de conflicto armado o en países en desarrollo. Por ejemplo, como parte de una práctica del gobierno estadounidense de entregar a sospechosos de terrorismo a otros países, las aerolíneas privadas han sido criticadas por transportar presuntamente a prisioneros a lugares en los que quedan expuestos a la tortura y la desaparición forzada¹².

En este contexto, el Panel considera importante subrayar que aunque no hay todavía ningún foro internacional que tenga jurisdicción para procesar judicialmente a una empresa como persona jurídica, se acepta que los directivos de las empresas puedan comparecer ante un tribunal internacional por actividades que puedan considerarse contrarias al derecho penal internacional. Además, como se estudiará en la sección 9, los sistemas legales nacionales comprenden frecuentemente a las personas jurídicas, empresas incluidas, en la lista de autores criminales potenciales. A medida que estos países adoptan medidas para incorporar el derecho penal internacional a sus sistemas legales nacionales, las entidades empresariales corren un mayor riesgo de ser procesadas por esos delitos en los tribunales nacionales.

1.4 El importante papel del derecho penal y en especial del derecho penal internacional

El Panel considera que el derecho penal proporciona una herramienta poderosa y apropiada para prevenir y castigar a las empresas y sus empleados, cuando participan en violaciones manifiestas de los derechos humanos que constituyen delitos conforme al derecho

¹² Véase, por ejemplo, primer y segundo informe del Sr. Marty a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (AS/Jur (2006) 16 Part II (7 de junio de 2006)).

internacional. Sin embargo, la finalidad del derecho penal no es simplemente la de castigar a los infractores. La existencia de prohibiciones penales claras sobre ciertos comportamientos es también un medio efectivo para influir en la conductas de las empresas, y ayuda en particular a indicar cuáles son los sistemas y procedimientos que las empresas deberían establecer para crear una cultura de cumplimiento y prevención.

Además, si bien se ha pensado tradicionalmente que la finalidad del derecho penal era castigar y disuadir a los autores de los delitos de que cometieran otros ilícitos, de hecho en varios países de tradición civilista el derecho penal nacional proporciona legitimidad procesal a las víctimas de los delitos, lo cual les permite intervenir en los procesos penales como parte (por ejemplo, como parte civil). Son por lo tanto capaces de defender sus intereses y también de reclamar y obtener reparaciones y remedios^{13*} como parte en un proceso penal¹⁴. Además, en algunos países de tradición continental europea, el derecho procesal penal nacional también permite, de diversas formas, que las organizaciones no gubernamentales (ONG) tengan legitimidad procesal en los procesos penales¹⁵. En contraste, en las jurisdicciones de derecho angloamericano estas posibilidades pueden no existir para las víctimas de los delitos o para las organizaciones interesadas, o pueden estar disponibles en mucho menor grado.

Se debe mencionar también que mientras que durante muchos años el derecho penal internacional no ha puesto mucho énfasis en proporcionar reparaciones y remedios (monetarios o no monetarios) a las víctimas de delitos, existen importantes señales de que se ha producido un cambio a este respecto, en particular para permitir a las víctimas tomar parte en los procedimientos penales¹⁶. Por ejemplo, el Estatuto de la CPI permite a las víctimas presentar sus opiniones e inquietudes a través de sus representantes legales en cualquier etapa de los procedimientos y reclamar reparaciones por el daño sufrido como resultado de los delitos presuntamente cometidos¹⁷. La CPI puede también ordenar que las

¹³ * El derecho internacional de los derechos humanos habla de remedios y reparaciones como formas de indemnización y compensación para las víctimas. Son expresiones tradicionalmente extrañas al derecho continental europeo, pero en los últimos años se están haciendo comunes para definir los fines compensatorios de las acciones procesales. Se ha decidido seguir ese uso en el texto, aunque a algunos juristas les siguen pareciendo expresiones ajenas al rigor del vocabulario jurídico. (*N. del T.*)

¹⁴ Existe una diversidad de acciones procesales para esas intervenciones, como la acción privada, la acusación popular, la queja, la queja conjunta, la acusación civil y el tercero interviniente en el proceso. Los derechos y los poderes acordados en cada una de las formas procesales varían según el derecho de cada país.

¹⁵ Por ejemplo, en Francia, el código de procedimiento penal prevé expresamente que las asociaciones no lucrativas con ciertos fines puedan intervenir en los procesos como demandantes civiles en los procedimientos relativos a esas prácticas. En España, el derecho procesal penal permite que las ONG intervengan como demandantes y participen en una acusación popular. En Guatemala, el Código de Procedimiento Penal (decreto nº 51-52, artículo 116) dispone que una "asociación de ciudadanos" pueda asociarse con los demandantes "contra los funcionarios o empleados públicos que hayan violado directamente los derechos humanos".

¹⁶ Véase, entre otros, artículo 8, el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; artículo 6, Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones; "Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad" (informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad. Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005).

¹⁷ Véase capítulos 4 (sección 3) y 5 del Reglamento del Tribunal.

multas y las sanciones se paguen a un fondo fiduciario¹⁸ en beneficio de las víctimas y sus familias.

Hay consecuencias concretas asociadas a la participación en un crimen reconocido por el derecho internacional que permiten distinguir esas conductas ilícitas de los delitos establecidos por las distintas leyes nacionales. Son estos aspectos de los ilícitos contemplados en el derecho internacional, que estudiaremos después, los que refuerzan el papel que puede tener el derecho penal internacional en un mundo globalizado.

Como se analizará en la sección 8, se puede procesar judicialmente a una persona por algunos delitos reconocidos en el derecho internacional ante tribunales internacionales o tribunales nacionales extranjeros, aunque aún cuando el acto no constituya un ilícito penal en el derecho nacional del país en el cual se cometieron e incluso si se tolera o se alienta por las autoridades en ese país¹⁹. En segundo lugar, los presuntos autores u otras personas que se sospecha que han estado implicadas en delitos conforme al derecho internacional pueden ser extraditadas a un país donde puedan ser procesadas, y para ciertos crímenes deben ser o bien extraditados o bien procesados ante un tribunal, en cumplimiento de la obligación de *aut dedere aut judicare* (o extraditar o juzgar). En tercer lugar, algunos de esos crímenes contemplados en el derecho internacional, por ejemplo, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad, se consideran tan graves que no se les aplica ninguna norma sobre prescripción, de manera que un sospechoso puede ser acusado y enjuiciado sin que importe cuántos años hayan pasado desde que ocurrió el crimen. En consecuencia, resulta más difícil para una persona eludir su responsabilidad por un crimen internacional huyendo a otro país o esperando que transcurra el tiempo necesario para la prescripción.

1.5 El desarrollo del derecho penal internacional y su creciente relevancia para las actividades empresariales

A lo largo de su investigación y análisis, el panel ha observado algunos cambios importantes en el ámbito y el cumplimiento del derecho penal internacional, especialmente durante los últimos quince años. En paralelo a esos cambios ha habido una evolución de los sistemas nacionales de derecho penal, en los que se han celebrado la mayoría de los procesos judiciales.

En primer lugar, ha aumentado considerablemente el número de tribunales y jurisdicciones internacionales donde pueden enjuiciarse delitos reconocidos por el derecho internacional. Por ejemplo, la Organización de Naciones Unidas ha establecido dos tribunales *ad hoc* en respuesta a los bien documentados crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad perpetrados durante la guerra en la antigua Yugoslavia y el genocidio en Ruanda en la década de los años noventa²⁰. Como se detalla en las siguientes secciones,

¹⁸ Véase artículo 79, Estatuto de la CPI.

¹⁹ Para un análisis de la relevancia e importancia del derecho penal internacional cuando no tienen éxito las medidas del derecho penal nacional, véase BISCHOFF, J.L., "Forced Labor in Brazil: International Criminal Law as the Ultima Ratio Modality of Human Rights Protection" en *Leiden Journal of International Law*, vol. 19, 2006, pp. 151-193.

²⁰ En 1993, se estableció el TPIY por la resolución 827 del Consejo de Seguridad para perseguir las violaciones manifiestas del derecho humanitario internacional cometidas en el territorio de la antigua Yugoslavia desde 1991. En 1995, se creó el TPIR por la resolución 955 del Consejo de Seguridad para perseguir a las personas

no sólo fue importante el establecimiento de estos órganos, sino que la jurisprudencia de ambos tribunales ha aclarado cuándo puede considerarse responsable a un individuo por su participación en crímenes reconocidos por el derecho internacional.

Además, el establecimiento de esos tribunales contribuyó a que los Estados alcanzasen un acuerdo en 1998 para poner en marcha una CPI permanente, medio siglo después de que la Asamblea General de Naciones Unidas le solicitara por primera vez a la Comisión para el Derecho Internacional de la ONU que redactase un estatuto para un tribunal de esa clase. El Estatuto de la CPI entró en vigor el 1 de julio de 2002. Después de negociaciones intensas, los Estados decidieron no otorgarle la facultad de enjuiciar personas jurídicas, como son las sociedades mercantiles. Sin embargo, la revisión de Estatuto de la CPI en el 2009 proporcionará una oportunidad para que los Estados consideren esta opción²¹.

Al lado del ejercicio de la jurisdicción de la CPI, los procesos judiciales nacionales continuarán siendo importantes. Esos procesos serán progresivamente más factibles a medida que un mayor número de Estados incorporen en sus leyes nacionales todos o algunos de los aspectos de las violaciones manifiestas de los derechos humanos que constituyen delitos conforme al derecho internacional, con lo cual se abrirán más jurisdicciones a la posibilidad de que los individuos sean procesados en ellas por la justicia. En cualquier caso, con independencia del derecho penal internacional, los procesos penales tradicionales por delitos de asesinato o agresiones, por ejemplo, proporcionarán muchas veces una alternativa relevante en este contexto²².

Además, también están ampliándose la variedad y el alcance de los crímenes contemplados por el derecho internacional. Por ejemplo el Estatuto de la CPI ha aclarado que ciertas violaciones cometidas durante un conflicto armado interno (diferentes de los conflictos armados internacionales) son también crímenes de guerra. Entre esas violaciones se incluyen delitos relativos a la violencia sexual –como la violación–, el saqueo y el desplazamiento forzoso de la población civil, delitos todos ellos que pueden ahora enjuiciarse por la CPI²³. En las últimas dos décadas, muchos otros tratados han ampliado el rango de crímenes contemplados por el derecho internacional que los Estados Parte deben incorporar obligatoriamente a su derecho penal nacional²⁴, con lo cual se añaden nuevas herramientas que permiten exigir responsabilidad a las empresas.

A pesar de estas posibilidades, es cierto que todavía existen considerables obstáculos para poder hacer uso del derecho penal nacional o internacional en el nivel nacional, en particular cuando se trata de enjuiciar crímenes cometidos en otros países. Los fiscales

acusadas de genocidio y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario en el territorio de Ruanda entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1994.

²¹ Véase sección 9 *supra* para un análisis de la cuestión de si las personas jurídicas se pueden considerar autoras de delitos.

²² Por ejemplo, mientras que las agresiones constituyen un delito en la mayoría de los países, no constituirán un crimen internacional a menos que constituyan tortura u otra forma grave de maltrato equiparable a un crimen de guerra o un crimen contra la humanidad.

²³ Véase artículo 8, Estatuto de la CPI.

²⁴ Por ejemplo, artículo 4, CAT; artículo 4, CIPPDF; artículos 2-4, Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución de terceros; artículo 5, Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; artículo 6, Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

no conocen muchas veces el derecho penal internacional, en especial si se ha incorporado recientemente a sus leyes nacionales. A menudo es difícil realizar investigaciones y obtener material probatorio admisible si los delitos se han cometido en otros países. Además, por razones relacionadas con las relaciones internacionales, los Estados son reticentes frecuentemente a la hora de permitir el enjuiciamiento de los representantes de las empresas o de las propias empresas por delitos cometidos en el extranjero.

Sin embargo, como se mencionó antes, con independencia del número de procesos que se abran, otra finalidad del derecho penal es también la disuasión. A medida que las empresas comprendan la relevancia del derecho penal internacional tal y como se aplica en las esferas nacional e internacional, el Panel cree que se desarrollará una cultura de cumplimiento de la norma. Con algo de voluntad por parte de los fiscales, se puede exigir responsabilidad tanto a los directivos de las empresas como a las propias empresas cuando cometan o hayan cometido violaciones manifiestas de los derechos humanos que constituyan delitos conforme al derecho internacional. Ese uso del derecho internacional será una parte esencial de la estrategia global para detener la impunidad en torno a esos delitos.

Recuadro 1. El proceso judicial de Frans Van Anraat

En diciembre de 2004, Frans van Anraat, un empresario holandés, fue arrestado acusado de ser cómplice en el genocidio y los crímenes de guerra cometidos por Saddam Hussein. En su actividad como agente exportador, Van Anraat entregó al régimen iraquí de Saddam Hussein varios miles de toneladas de tiodiglico (TDG), una sustancia para producir gas mostaza. Ese gas se usó en el programa de armas químicas de Saddam Hussein, que incluía su uso contra la población kurda de Iraq. Durante el juicio se demostró que van Anraat sabía que estaba exportando esa sustancia a Iraq, que era consciente de podía usarse para producir gas venenoso y que sabía que había una posibilidad razonable de que se usara para efectuar ataques químicos, como Irak ya había hecho durante la guerra entre Irán e Irak. El Tribunal de Distrito de La Haya le absolvió de ser cómplice en el genocidio porque no había suficientes pruebas de que hubiera sabido que el régimen iraquí iba a iniciar una acción genocida contra la población kurda. Sin embargo, fue condenado por ser cómplice en crímenes de guerra, en concreto del crimen de trato inhumano y de causar la muerte o daños corporales graves a otros mediante el uso de armas químicas prohibidas por el derecho internacional.²⁵ El Tribunal determinó que Anraat “conscientemente y sólo motivado por conseguir un beneficio, realizó una contribución esencial al programa de guerra química de Iraq...que permitió, o al menos facilitó, un gran número de ataques con gas mostaza contra civiles indefensos”²⁶. Anraat fue sentenciado a 15 años de prisión. Su condena por crímenes de guerra se

²⁵ *Public Prosecutor v. Van Anraat*, LJN AX6406, The Hague District Court, 23 de diciembre de 2005, párr. 17. 10

²⁶ *Public Prosecutor v. Van Anraat*, LJN AX6406, The Hague District Court, 23 de diciembre de 2005, párr. 17.

confirmó en apelación y su sentencia se aumentó a 17 años de prisión²⁷.

2. ¿Cuándo se podría considerar responsable como cómplice al directivo de una empresa conforme al derecho penal nacional e internacional?

2.1 Autores principales y cómplices

Según el derecho penal nacional e internacional, aquellos involucrados en la comisión de un delito pueden considerarse responsables bien como autores principales o como cómplices, en función de cuáles hayan sido sus actos y su forma de participación en la comisión de un delito. El principio de la responsabilidad penal individual y el castigo de los crímenes reconocidos en el derecho internacional, confirmados ambos en Núremberg, es el gran hito del derecho penal internacional²⁸. Este principio contempla varias formas de participación en la comisión de los delitos por los cuales un individuo puede incurrir en responsabilidad, entre las cuales estaría su participación en delitos cometidos físicamente por otra persona, como la colaboración no necesaria.

La distinción entre los autores principales y los cómplices no siempre es la misma en el derecho internacional y el derecho nacional. Por ejemplo, conforme a los Estatutos de la CPI y los tribunales *ad hoc* para Yugoslavia y Ruanda²⁹, una persona puede ser responsable de cometer³⁰, planear³¹, ordenar³² o instigar³³ un delito o en cualquier otro sentido prestar la colaboración no necesaria para cometer un delito. Tanto el derecho internacional como el derecho natural suelen calificar como autor principal a la persona que comete directa o físicamente un delito. Aquellos que planean, ordenan o instigan la comisión de un delito pueden describirse bien como autores principales, bien como cómplices, dependiendo de lo dispuesto en las distintas leyes nacionales específicas. Sin embargo, la colaboración no necesaria con otro sujeto para cometer un delito se define normalmente como una forma de complicidad, que da lugar a responsabilidad penal, en los sistemas de derecho penal nacional e internacional. La responsabilidad del cómplice puede incluir también la responsabilidad penal por prestar ayuda después de que se haya cometido físicamente el delito. A veces es necesario constatar que esa ayuda se acordó entre el autor y el cómplice antes de cometer el crimen, pero algunos sistemas nacionales criminalizan esa conducta a pesar de que no haya habido un acuerdo previo entre el autor y el cómplice. Otros

²⁷ *Prosecutor v. Van Anraat*, LJN BA6734, The Hague Court of Appeal, 9 de mayo de 2007.

²⁸ CDI Yearbook 1996 p. 19.

²⁹ Véase artículo 7(1), Estatuto del TPIY; artículo 6(1), Estatuto del TPIR; artículo 25, Estatuto de la CPI.

³⁰ La autoría se refiere a la participación física de un acusado en los actos que efectivamente ocurrieron y que configuraron los elementos materiales de un crimen. TPIR, *Rutaganda* (Sala de Primera Instancia), 6 de diciembre de 1999, párr. 40; TPIY, *Galic* (Sala de Primera Instancia), 5 de diciembre de 2003 párr. 168. Véase también artículo 25(3)(a), Estatuto de la CPI.

³¹ La planeación tiene lugar cuando una o varias personas diseñan la ejecución de un delito tanto en sus fases preparatorias como de ejecución. TPIR, *Akayesu* (Sala de Primera Instancia), 2 de septiembre de 1998, párr. 480; TPIR, *Rutaganda* (Sala de Primera Instancia), 6 de diciembre de 1999, párr. 37; TPIY, *Galic* (Sala de Primera Instancia), 5 de diciembre de 2003, párr. 168.

³² Ordenar significa que una persona está en una posición de autoridad que le permite dar instrucciones a otra para que cometa un delito: TPIR, *Akayesu* (Sala de Primera Instancia), 2 de septiembre de 1998, párr. 483; TPIR, *Rutaganda* (Sala de Primera Instancia), 6 de diciembre de 1999, párr. 39; TPIR, *Gacumbitsi* (Sala de Apelaciones), 7 de julio de 2006, párrs. 181-183. Véase también artículo 25(3)(b), Estatuto de la CPI.

³³ Instigar significa alentar a otro sujeto a que cometa un delito que efectivamente se lleva a cabo, bien mediante un acto u una omisión. TPIR, *Gacumbitsi* (Sala de Apelaciones), 7 de julio de 2006, párr. 129. Véase también artículo 25(3)(b), Estatuto de la CPI, que prohíbe provocar o instigar a que se cometa un delito.

sistemas caracterizan este comportamiento como un delito independiente y lo tipifican como encubrimiento.

Categorizar al autor de un delito como cómplice y no como autor principal conforme al derecho internacional no reduce necesariamente su responsabilidad legal. El concepto de responsabilidad por complicidad es especialmente importante en el derecho penal internacional debido a que con frecuencia los delitos tienen un tamaño enorme y una naturaleza compleja, con lo que el número de personas que participan en ellos es grande. De hecho, el principal objetivo de los tribunales penales internacionales desde Núremberg no ha sido enjuiciar a los autores directos del delito, como los ejecutores, los torturadores y los violadores, sino a aquellos que concibieron, lideraron, controlaron o facilitaron sus acciones, cuya responsabilidad puede ser incluso mayor que la del autor principal que directa o físicamente cometió el delito.

Es importante observar que un único acto u omisión puede ser suficiente para generar responsabilidad penal por participación en violaciones manifiestas de los derechos humanos que constituyen delitos conforme al derecho internacional. Por ejemplo, para ser responsable penalmente como colaborador no necesario en un crimen contra la humanidad (que requiere llevarse a cabo de manera generalizada o de forma sistemática), el representante de una empresa no necesita haber participado en todo el plan o el ataque. Es suficiente si el representante de la empresa ayuda en una acción que tiene lugar en el contexto de un ataque generalizado o sistemático, sabiendo que esa acción forma parte de esa clase de ataque, o asume el riesgo calculado de que la acción a la que contribuye podría formar parte de esos ataques. Si una empresa ofrece camiones, el uso de pistas de aterrizaje, gasolina, helicópteros, refugios o edificios, o presta servicios que ayudan de manera sustancial al autor principal a llevar a cabo actos como el asesinato, la destrucción ilegal de casas, violaciones u otros actos de tortura, y esos actos forman parte de un ataque generalizado o sistemático, puede haber fundamento para la responsabilidad penal del representante de la empresa como colaborador no necesario en crímenes de lesa humanidad.

¿Qué clase de participación en una violación manifiesta de los derechos humanos que constituya un delito conforme al derecho internacional dará lugar potencialmente a responsabilidad por complicidad de los directivos de una empresa? En el análisis de esta cuestión, es importante abordar el desarrollo de la responsabilidad del cómplice en el derecho internacional, desde sus orígenes tras la Segunda Guerra Mundial. La siguiente sección analiza esta evolución.

2.2 El desarrollo de la responsabilidad del cómplice en el derecho internacional

Los empresarios nazis en Núremberg

Los juicios de Núremberg representan un hito en el desarrollo del derecho relativo a la responsabilidad de cómplice, y también del derecho penal internacional en general. El Estatuto del Tribunal de Núremberg buscaba castigar los delitos contra la paz, los crímenes

de guerra y los crímenes de lesa humanidad. Asimismo, contemplaba la responsabilidad del cómplice al declarar que “aquellos que lideren, organicen, inciten a la formulación de un plan común o conspiren para la ejecución de los delitos anteriormente mencionados, así como los cómplices que participen en dicha formulación o ejecución, serán responsables de todos los actos realizados por esas personas en ejecución de dicho plan”³⁴. Esta norma se copió en el Estatuto del Tribunal de Tokio³⁵.

En Núremberg, la primera imputación que hizo la fiscalía contra todos los acusados fue la de ser líderes, organizadores o instigadores o cómplices de la formación o ejecución de un plan común o de una conspiración para cometer delitos contra la paz mediante una guerra agresiva (cargo 2), crímenes de guerra (cargo 3) y crímenes contra la humanidad (cargo 4). Los cargos 3 y 4 alegaban también expresamente que todos los acusados participaron en el plan común como “líderes, organizadores, instigadores y cómplices”. El Tribunal de Núremberg no fue específico, sin embargo, acerca del fundamento de la responsabilidad específica de cada uno de los acusados a la hora de determinar su papel como líder, organizador, instigador o cómplice.

Se alegó ante el Tribunal que, con el propósito de ejecutar el plan común, los acusados emprendieron actos que incluyeron usar “organizaciones del sector empresarial alemán como instrumentos de movilización económica para la guerra” y “entre ellos los industriales se embarcaron en un gigantesco programa de rearme”³⁶. En su sentencia final, el Tribunal dictaminó que en la “reorganización de la vida económica de Alemania para fines militares, el Gobierno nazi encontró que la industria alemana de armamento estaba muy dispuesta a cooperar y a tomar parte en el programa de rearme”³⁷. Varios de los condenados en Núremberg y en procesos posteriores estuvieron involucrados en la industria y en la banca, y proporcionaron apoyo financiero e industrial al régimen nazi. En su mayor parte, sin embargo, actuaron no sólo como empresarios privados, sino también como agentes del Estado, y muchas veces desempeñaron altos cargos. Por lo tanto, no podían considerarse únicamente como empresarios privados, aunque cumplían funciones que en muchas situaciones podían también llevarse a cabo por empresas privadas y sus empleados. Estos juicios son un ejemplo de cómo el derecho penal internacional puede establecer la responsabilidad de aquellos involucrados y actuar en cooperación con los autores de violaciones manifiestas de los derechos humanos.

Cambios desde la Segunda Guerra Mundial

Las iniciativas de la Asamblea General de Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial se plasmaron en los principios de Núremberg³⁸ y en última instancia en la segunda

³⁴ Artículo 6, Estatuto del Tribunal de Núremberg.

³⁵ Artículo 5, Estatuto del Tribunal de Tokio.

³⁶ *Trial of the Major War Criminals Before the International Military Tribunal* (Nuremberg, 14 de noviembre de 1945–1 de octubre de 1946) vol. 1, International Military Tribunal, Nuremberg, 1947 p. 35. http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/NT_major-war-criminals.html

³⁷ *Trial of the Major War Criminals Before the International Military Tribunal* (Nuremberg, 14 de noviembre de 1945–1 de octubre de 1946) vol. 1, International Military Tribunal, Nuremberg, 1947 p.183. http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/NT_major-war-criminals.html

³⁸ CDI, Yearbook of the International Law Commission, 1954, vol. II, pp. 150-152. <http://untreaty.un.org/ilc/>

versión del proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad, que se adoptó en 1996 por la Comisión de Derecho Internacional (Código de la CDI)³⁹. Estos instrumentos contenían principios relativos a la responsabilidad de los cómplices.

El Código de la CDI consideraba que cualquier acto distinto a la comisión o el intento de cometer un delito caía dentro de la categoría general de responsabilidad del cómplice⁴⁰. Estas formas de responsabilidad incluían: ordenar, no prevenir o reprimir un crimen por un superior; la participación directa en la planeación de un delito; o conspirar para cometer un delito o incitar directa o públicamente a cometerlo⁴¹. El Código dispone también que un individuo se considerará responsable si “conscientemente ayuda o asiste a la comisión de uno de esos crímenes o lo facilita en cualquier otra forma, directa y sustancialmente, incluido proporcionando los medios para su comisión”⁴².

Otros instrumentos legales importantes que se ocupan de los delitos reconocidos por el derecho internacional, como la tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes⁴³, el tráfico de personas con el propósito de prostituirlas⁴⁴ y las desapariciones forzadas⁴⁵, han incorporado el principio de la responsabilidad del cómplice. Este principio se incluye también en el Convenio contra el Genocidio y los estatutos de los tribunales *ad hoc* que incorporan las formulaciones del Convenio contra el Genocidio⁴⁶. Según el Convenio contra el Genocidio, en la esfera de la responsabilidad estatal por genocidio, el Tribunal Internacional de Justicia ha determinado que la responsabilidad del cómplice incluye “el suministro de los medios que permitan o faciliten la comisión del delito”⁴⁷.

El concepto de responsabilidad del cómplice es también una característica de los tribunales penales internacionales o híbridos, y se incorporó a los estatutos del TPIY, TPIR, el TESL, las Salas Extraordinarias para Camboya y el Tribunal Especial para el Líbano⁴⁸.

publications/yearbooks/1954.htm

³⁹ CDI, Yearbook of the International Law Commission, 1996, vol. II, part two, p. 17. <http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/1996.htm>

⁴⁰ Artículo 2(3)(b)-(f), CDI, Yearbook of the International Law Commission, 1996, vol. II, part two, pp. 18 y 20. <http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/1996.htm>

⁴¹ Artículo 2 (3)(b) a (f), CDI, Yearbook of the International Law Commission, 1996, vol. II, part two, p. 18. <http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/1996.htm>.

⁴² Artículo 2(3)(d), CDI, Yearbook of the International Law Commission, 1996, vol. II, part two, p. 18.. <http://untreaty.un.org/ilc/publications/yearbooks/1996.htm>

⁴³ Artículo 4(1), CAT.

⁴⁴ Artículo 17(4), Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena.

⁴⁵ Artículo 6, CIPPDF.

⁴⁶ Artículo 3(e), Convenio para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; artículo 4(3)(e), Estatuto del TPIY; artículo 2(3)(e), Estatuto del TPIR. La responsabilidad penal por complicidad en el genocidio surgirá con independencia del grado de participación del acusado: TPIR, *Akayesu* (Sala de Primera Instancia), 2 de septiembre de 1998, párrs. 542-543, donde se cita *Attorney General of the Government of Israel v. Adolph Eichmann*, Jerusalem District Court, 12 de diciembre de 1961, en *International Law Reports (ILR)*, vol. 36, 1968, p. 340. El TPIR ha determinado que un acusado es responsable como cómplice de genocidio si ayudó o facilitó o instigó a una o más personas a que cometieran un genocidio, sabiendo que esa otra persona tenía la intención específica de cometerlo: TPIR, *Musema* (Sala de Primera Instancia), 27 de enero de 2000, párr. 183; TPIR, *Akayesu* (Sala de Primera Instancia), 2 de septiembre de 1998, párrs. 533-548.

⁴⁷ Corte Penal Internacional, aplicación del Convenio para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (*Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro*), sentencia de 26 de febrero de 2007, párr. 419.

⁴⁸ Artículo 7(1), Estatuto del TPIY; artículo 6(1), Estatuto del TPIR; artículo 6(1), Estatuto del TESL; artículo 29, Ley sobre el Establecimiento de Salas Extraordinarias con la inclusión de enmiendas como se promulgó

Lo que es más importante, es una característica incluida en el Estatuto de la CPI⁴⁹, que constituye la fuente reciente más importante para el derecho penal internacional moderno, tanto en general y como en lo relativo a la responsabilidad del cómplice. El Estatuto de este Tribunal ha sido firmado por más de cien Estados y ese número está creciendo.

Por ello no cabe duda de que la responsabilidad del cómplice se encuentra firmemente incorporada al derecho penal internacional y se expresa en distintas clases de responsabilidad. En las siguientes secciones se estudiarán las que tengan una mayor probabilidad de aplicarse a los empleados de las empresas que se involucren con otros sujetos que cometan crímenes reconocidos por el derecho internacional.

Recuadro 2. El juicio de Walther Funk

Un importante ejemplo de los casos contra los empresarios nazis es el juicio de Walther Funk, quien tomó posesión como ministro de Economía y Plenipotenciario General de Economía de Guerra a comienzos de 1938, y como presidente del Reichsbank en enero de 1939. Se convirtió en miembro del Consejo Ministerial para la Defensa del Reich en agosto de 1939 y en miembro del Consejo de Planificación Central en septiembre de 1943. Las conclusiones del Tribunal de Núremberg con respecto a la dirección de Funk del banco nacional alemán lo condenaban: en 1942, Funk acordó con Himmler que el Reichsbank recibiría cierta cantidad de oro, joyas y divisas de las SS y les dio instrucciones a sus subordinados, que debían llevar a cabo los detalles, de no hacer demasiadas preguntas. Como resultado de ese acuerdo, las SS enviaron al Reichsbank las pertenencias personales que les quitaban a las víctimas del exterminio en los campos de concentración. Funk afirmaba que no sabía que el Reichsbank estuviera recibiendo artículos de esta clase. El Tribunal determinó que "Funk o sabía lo que se estaba ocurriendo o cerraba deliberadamente sus ojos ante lo que pasaba"⁵⁰. La ayuda que el banco le proporcionó a las SS habría convertido a los participantes, según el derecho angloamericano, en cómplices necesarios tras constatar los crímenes contra las víctimas de los campos de concentración⁵¹. En 1943, Funk ya era miembro del Consejo de Planificación Central que determinó el número total de trabajadores necesario para la industria alemana. Funk pidió que se le proporcionara esa mano de obra, normalmente mediante deportación de personas de los territorios ocupados. Era consciente de que ese consejo equivalía en esencia a solicitar mano de obra esclava. Además, como presidente del Reichsbank, Funk estaba involucrado indirectamente en la utilización de mano de obra de los campos de concentración. Bajo su dirección, el Reichsbank estableció un fondo rotatorio de 12.000.000 marcos alemanes

el 27 de octubre de 2004, artículo 3, Estatuto para el Tribunal Especial para el Líbano.

⁴⁹ Artículo 25(3)(c), Estatuto de la CPI.

⁵⁰ *Trial of the Major War Criminals Before the International Military Tribunal (Nuremberg, 14 de noviembre de 1945–1 de octubre de 1946)*, International Military Tribunal, Nuremberg, 1947, vol. 1, p. 306. http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/NT_major-war-criminals.html

⁵¹ T. Taylor, *The Anatomy of the Nuremberg Trials: A Personal Memoir*, Knopf, New York, 1992, p. 398.

que le proporcionara crédito a las SS para la construcción de fábricas donde se emplearon trabajadores de los campos de concentración. Se le encontró culpable de crímenes contra la paz, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra⁵².

Por lo tanto, al Tribunal no le preocuparon sólo las acciones específicas de Funk, sino también cuál era el conocimiento que tenía de los crímenes a los que contribuyó. Para determinar si el acusado tenía conocimiento de los hechos, el Tribunal recurrió a todas las pruebas disponibles, entre las cuales estaban las relativas al conocimiento subjetivo del acusado en conjunción con otras pruebas sobre las circunstancias objetivas de las épocas. Es importante señalar que el caso Funk establece que no puede usarse como defensa en procedimientos penales la ignorancia consciente de la contribución que hace un directivo importante del sector financiero o su institución a un delito.

⁵² *Trial of the Major War Criminals Before the International Military Tribunal* (Nuremberg, 14 de noviembre de 1945–1 de octubre de 1946) vol. 1, International Military Tribunal, Nuremberg, 1947, pp. 304-307. http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/NT_major-war-criminals.html

HIJOS DE LAS NUBES
EL CONFLICTO SAHARAUI AL AMANECER DE UNA
NUEVA RONDA DE NEGOCIACIONES
ISABEL MARAVALL BUCKWALTER*

Hay mucho escrito sobre el Sahara Occidental y el conflicto saharauí. Son muchas las resoluciones de Naciones Unidas y opiniones legales que se han pronunciado a favor del derecho del pueblo saharauí a decidir libremente su destino sin injerencias extranjeras; su derecho a la soberanía permanente sobre sus riquezas naturales; la integridad territorial; la no injerencia en sus asuntos internos y la prohibición del uso de la fuerza sobre él¹.

En 1975, la Asamblea General de Naciones Unidas solicitó al Tribunal Internacional de Justicia que emitiera un dictamen consultivo sobre la condición del Sahara Occidental como *terra nullius* en el momento de su colonización por España. En caso de no ser *terra nullius*, el alto Tribunal había de pronunciarse sobre cuáles eran los vínculos jurídicos que existían entre el Sahara y el Reino de Marruecos y el complejo Mauritano. La opinión consultiva hecha al Tribunal Internacional de Justicia se declaró el 16 de octubre de 1975 contraria a la condición del Sahara Occidental como *terra nullius*, refiriéndose a dicho territorio como un "territorio que estaba habitado por comunidades o tribus con identidades fundamentales y básicas respecto a su origen, costumbres y organización social y jurídica"².

En su pronunciamiento se llegó a formular tres conclusiones: la existencia de vínculos de vasallaje entre el sultán de Marruecos y ciertas tribus que habitan en el Sahara Occidental, la inexistencia de vínculos de soberanía territorial sobre el Sahara Occidental por parte de Marruecos y Mauritania, y la inexistencia de vínculos que puedan modificar la aplicación de la Resolución 1514(XV) de la Asamblea General de la ONU³. Sin embargo, al día siguiente de hacerse público este dictamen, el rey de Marruecos convocó la llamada *Marcha Verde* y el 26 de febrero de 1976 el Gobierno español comunicó al Secretario General el cese definitivo de su presencia en el territorio del Sahara, dejándolo bajo la responsabilidad de

¹ Para un análisis sobre el derecho a la libre determinación del pueblo saharauí, véase la tesis doctoral de MELLADO, J. (2001), *La Autodeterminación del pueblo del Sahara Occidental*, Departamento de Derecho Internacional, UAM.

² *Revista Europea de Derecho Internacional*, nº 1, 1976, p.45, nota 16.

³ SOROETA, J. (2001), *El conflicto del Sahara Occidental, reflejo de las contradicciones y carencias del Derecho Internacional*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, p. 114.

los firmantes de los Acuerdos Tripartitos - Marruecos, Mauritania y la Yemáa, considerada por los saharauis como una "institución títere" sin autoridad real sobre la voluntad de su pueblo⁴.

Al sur de Argelia, cerca de la frontera con Marruecos, se encuentran los campamentos de refugiados saharauis de Tinduf. La población saharauí vive en el exilio desde hace treinta y tres años. Sin embargo, aun encontrándose en una situación de precariedad y dependencia humanitaria, los saharauis han seguido luchando por su causa, convirtiendo estos campos de refugiados en un caso excepcional de autoorganización y autogestión en la historia del refugio político. Desde el exilio, los saharauis esperan que llegue el día en que se solucione el conflicto y puedan regresar a sus tierras bajo la bandera de la RASD, la República Árabe Saharaui Democrática.



<http://www.lasonet.com/sahara/rasd-5.htm>

Éstas son unas breves pinceladas del conflicto saharauí hasta hoy en día. El resto, es una entrevista realizada en los campos de refugiados saharauis a Leh Beiruk, representante del frente POLISARIO, el 20 de abril del 2009.

Revista: ¿Cuánto tiempo lleva usted viviendo en los campos de refugiados saharauis y por qué motivo se trasladó a estos campos?

⁴ *Íbidem*, ps. 140-48.

Leh Beiruk: Salí del Aaiún el 14 de Octubre de 1975. El Aaiún era entonces la capital de una provincia española más, el Sahara Occidental. Salí precipitadamente, como muchos saharauis, debido a la inminente ocupación de Marruecos bajo el nombre de la *Marcha Verde*. Por esas fechas, salí del Aaiún con mi gente, cada uno salía con los medios de los que disponía que eran pocos. Hubo un éxodo inolvidable de toda la población saharai en pleno desierto en condiciones precarias. Nos fuimos aglutinando en varias regiones, una de las principales fue Mudraiga que actualmente se encuentra en territorio ocupado. En el transcurso del desplazamiento, la población saharai fue bombardeada por la aviación marroquí con NAPALM. Siempre se ha dado más importancia a la *Marcha Verde* cuando se habla de la historia del Sahara Occidental. Sin embargo, la mayor parte de la invasión militar marroquí se consumó por el noroeste del territorio.

Prácticamente, vivo en los campamentos con mi familia desde el año 1975, intermitentemente, puesto que estudié fuera y luego estuve trabajando y sigo trabajando en relaciones exteriores para el Frente POLISARIO. Parte de mi familia más lejana, sin embargo, sigue viviendo en los territorios ocupados y llevo sin verla ya treinta y tres años.

Revista: ¿Por qué piensa que Marruecos tuvo y sigue teniendo interés en el Sahara Occidental?

Leh Beiruk: Había varios motivos que llevaron a Marruecos a ocupar el territorio del Sahara Occidental. Uno de ellos se hallaba en la gran riqueza de recursos naturales del Sahara Occidental. Durante el período de la ocupación española ya se conocían los yacimientos de minas de fosfatos, también llamado Bu-Craa, cuyo descubrimiento se había realizado en 1947. Los yacimientos de fosfatos se extienden a más de 232 km² y se estima que al consumo actual de 2000 toneladas al año, las minas pueden durar hasta 300 años. Además de los fosfatos existe el banco de pesca, uno de los más ricos y más variados del mundo. Hay indicios de que existen otros elementos, como el uranio, de enorme importancia en el mercado mundial como fuente de energía nuclear. La gran riqueza en recursos naturales, unido a la escasa población y la inestabilidad que en ese momento estaba atravesando España, debido a la agonía del General Franco y la incertidumbre de una transición política, fueron factores aprovechados por el Gobierno marroquí.

Existe, además de lo mencionado, una motivación quizá menos conocida: la obsesión por parte de Hassan II de alejar a un ejército, la única institución que en dos ocasiones había intentado derrocar a la monarquía marroquí.

Revista: ¿Cuál es su opinión de Naciones Unidas y su labor en relación al conflicto y diáspora saharai?

Leh Beiruk: Naciones Unidas lleva involucrada en el conflicto del Sahara Occidental desde 1960. El Sahara Occidental fue incluida en su lista como "territorio no autónomo" y, como consecuencia de ello, desde que España entró a formar parte, estuvo obligada a hacer informes al Secretario General en los que se trataba la evolución económica, social y política de los territorios bajo su administración, con vistas a que este territorio pudiera autodeterminarse y conseguir su independencia.

La Resolución 1514 (XV) de Naciones Unidas de 1960 establece que todos los pueblos sometidos a dominación colonial tienen derecho a la autodeterminación, como es el caso del Sahara Occidental. Es por ello responsable del conflicto derivado de este proceso. El 12 de mayo de 1975 envió una misión de investigación y mantuvo varios encuentros con el Frente POLISARIO, organización que entonces era clandestina. Su resultado fue hacer público un informe en el que textualmente decía que de todas las opiniones recabadas en el territorio, la inmensa mayoría de la población apoyaba al Frente POLISARIO y que la última voluntad de los saharauis era obtener el derecho a la autodeterminación. Además de dichas iniciativas, en octubre de 1975 el Tribunal Internacional de Justicia dijo que no había ningún vínculo de soberanía ni lo hubo nunca entre Marruecos o Mauritania y el Sahara Occidental y que, por ello, la Resolución 1514 era perfectamente aplicable a este territorio.

Aun así, Marruecos hizo oídos sordos y ocupó el territorio, con el consentimiento de España. Desde entonces, debo reconocer, como todos los saharauis, una profunda decepción y frustración por el papel que está jugando Naciones Unidas en el conflicto saharauí. Tras dieciséis años de guerra se firmó un acuerdo de paz bajo la propuesta de Naciones Unidas para la celebración de un referéndum en el territorio. Era 1991 y para ello se creó la MINURSO, el organismo de Naciones Unidas encargado de velar por la seguridad en el territorio. Dicho referéndum se basaba en un censo elaborado por España en 1974. Desde 1991, desde entonces, Naciones Unidas no han logrado nada y ya son dieciocho años de espera.

Revista: ¿Cómo valora la labor de las ONGs y los grupos de cooperación internacional implicados en vuestra causa?

Leh Beiruk: Sin aportar detalles, puesto que no soy un experto, desde la perspectiva de un refugiado en los campos, situados en una zona tan árida e inhóspita como lo es la *hammada* argelina, la labor solidaria de la sociedad civil y de las ONGs es de absoluta importancia para la supervivencia de esta población. Sería un catálogo muy largo de organizaciones las que han estado trabajando con los saharauis, muchas de ellas españolas. Me parece que hay una actitud completamente diferente por parte del Gobierno español que ni siquiera reconoce los esfuerzos que hacemos por mantener la enseñanza del español como segunda lengua oficial en nuestros colegios e instituciones, a pesar de la precariedad de condiciones y la ausencia de material y de medios.

Las ONGs han hecho una labor loable y absolutamente digna; un gesto de solidaridad con una población desamparada que lleva viviendo tantos años en el exilio y superviviendo gracias a la ayuda humanitaria. Este último año, sin embargo, esta ayuda se ha visto disminuida por un factor tan evidente como es la crisis económica mundial.

Revista: ¿Podría explicarme qué es el Frente POLISARIO y cuáles son sus principales líneas políticas?

Leh Beiruk: El Frente POLISARIO es el movimiento de liberación fundado en el auge de los movimientos de liberación africanos, el 10 de mayo de 1973. El nacionalismo saharauí remonta sus raíces a los años sesenta, tras una manifestación pacífica que hubo el 7 de julio de 1970 en el Aaiún, para exigir a España que llevara a cabo la autodeterminación. Esta marcha pacífica fue brutalmente reprimida por el ejército español y, como consecuencia de ello, la vía pacífica dejó de ser la opción estratégica para los saharauis. Por ello, el 10 de mayo se creó el Frente de Liberación de Saguía al Hamra y Río de Oro (POLISARIO). Se inició la lucha armada diez años después. El Frente POLISARIO está al margen de toda ideología, es un frente de liberación nacional. Sin embargo, en los últimos años se ha dado una tendencia a calificar al Frente POLISARIO como organización terrorista de tendencia comunista. Éste es un cliché que, hasta hoy, varios periodistas defienden y es una visión completamente falsificada de la realidad. El Frente POLISARIO no es más que un frente que tiene un objetivo: la independencia y autodeterminación del pueblo saharauí.

Revista: ¿Qué opinión tiene de España en relación a este conflicto?

Leh Beiruk: España nos ha dejado en una situación de desamparo pero lo que más duele es que, si inicialmente esa situación se atribuía a un régimen dictatorial, treinta y tres años después resulta incomprensible e inexplicable que un PSOE en el poder esté prestando más servicios a la monarquía marroquí que cualquier otro ejecutivo desde la transición. El pueblo español, sin embargo, por su sistema de autonomías se ha mostrado siempre sensible hacia la causa saharauí y se siente responsable de su aislamiento. No sabemos a ciencia cierta qué hay detrás del eterno chantaje que usa Marruecos para someter a España a sus antojos y deseos. España, y no Marruecos, sigue siendo la responsable administrativamente del Sahara Occidental, según Naciones Unidas.

Revista: ¿Cuál es la situación de los saharauis que viven en el territorio ocupado?

Leh Beiruk: Los testimonios que llegan a través de Internet o de familiares de refugiados que viven en los territorios ocupados nos describen una realidad dramática. Los informes de organizaciones como *Human Rights Watch* o Amnistía Internacional han denunciado la sistemática violación de derechos humanos que se realiza en los territorios ocupados hacia la población saharauí, además de instituciones oficiales como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y, recientemente, la Comisión *ad hoc* del Parlamento Europeo.

Sin embargo, la comunidad internacional se muestra inalterada frente a la situación; por no decir Europa, bastión de la defensa de los derechos humanos que aun estando físicamente cerca del territorio del Sahara Occidental, ha preferido denunciar situaciones de violación de derechos humanos como, por ejemplo, en el Tíbet. Mientras, se hace oídos sordos a lo que sucede cerca, en el Sahara ocupado. La población saharauí vive cercada por el muro militar construido por Marruecos, el llamado "muro de la vergüenza", en los años ochenta. El acceso al territorio está completamente restringido, los medios de prensa que han logrado entrar han aportado testimonios de la violencia y brutalidad con que es tratada la población civil saharauí que vive en una situación de represión permanente, donde

no existe libertad de expresión, no existe libertad de movimiento, y muchos saharauis denuncian desapariciones, detenciones, juicios injustos y torturas.

Revista: ¿Puede explicarme qué es el llamado “muro de la vergüenza”?

Leh Beiruk: El “muro de la vergüenza” es una fortificación que Marruecos construyó durante la guerra con la excusa de defenderse de los ataques del POLISARIO. Sobre ella están desplegadas tres cuartas partes del ejército marroquí y próximamente al muro existen zonas minadas que ocupan alrededor de 2700 km. Se estima que hay cinco millones de minas en los territorios liberados sobre las que está trabajando actualmente *Landmine Action*, especializada en la desactivación de minas antipersona. Este último mes, de hecho, durante una manifestación frente al muro - en una zona que en principio se encontraba libre de minas -, hubo una explosión que dejó dos víctimas, dos jóvenes saharauis que, en un intento de llegar al muro, pisaron una mina dejando a uno de ellos sin pierna y a otro con heridas graves en el rostro.

Revista: En caso de realizarse definitivamente un referéndum, ¿quiénes crees que estarían legitimados para participar en él?

Leh Beiruk: Con el plan de paz y la creación de la MINURSO estaba previsto realizar el referéndum en 1992. En principio, el plan estableció que podían votar únicamente aquellos que se encontraban censados en 1974 por el censo oficial español. Ha habido constantes estrategias por parte de Marruecos para ampliar esa base electoral inyectando población marroquí en el territorio por miedo evidente de que la población que se encontraba en el Sahara Occidental entonces y ahora votaran por la independencia.

Los saharauis creemos que un referéndum libre y transparente, observado por la comunidad internacional, es el único medio para que se pueda llegar a la solución del conflicto; el único medio para evitar volver a las armas.

Revista: Ya son treinta y tres años de refugio de los saharauis en el sur de Argelia, ¿cree que si la situación no cambia, los saharauis estarán dispuestos a volver a la lucha armada?

Leh Beiruk: La experiencia nos ha demostrado que la legalidad internacional no sirve para nada y que los saharauis han hecho un acople de paciencia sin comparación en la historia de los pueblos por su libertad. Si no cambian las cosas y Naciones Unidas no toma una postura clara al respecto como organismo que debe velar por la justicia y el orden internacional, a los saharauis no les quedará otra opción que volver a las armas, ya que es el único medio de presión hacia Marruecos.

Hemos visto que dieciocho años de proceso de paz no han dado otros resultados que los perseguidos por Marruecos. El recurso a las armas es siempre una opción, y la juventud saharauí que no ha conocido otra cosa que una vida en el refugio, no tiene mucho que perder. Estamos en el amanecer de una nueva ronda de negociaciones, la quinta para

ser exactos. Es mi deseo y el de todo el pueblo saharauí que se respete nuestra voluntad, nuestras ansias de ser libres y de poder retornar a nuestras tierras.

***Isabel MARAVALL BUCKWALTER** es estudiante de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Madrid.

FILANTROPÍA CORPORATIVA, VÍA BLANDA AL CONSENSO

MARC GAVALDÀ, JESÚS CARRIÓN Y HERNÁN
SCANDIZZO*

Las empresas transnacionales han realizado en los últimos años grandes esfuerzos en crear una imagen de interés por el bienestar comunitario y preocupación por los impactos ambientales generados, así como por su saneamiento. Estas iniciativas en respuesta a los cuestionamientos de las comunidades locales y movimientos sociales - o anticipándose a ellos - responden a la estrategia de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) o Empresarial (RSE) que comúnmente se las denomina campañas de "lavado verde" cuando entran a escena con un discurso ambientalista.

Los nuevos enfoques de imagen corporativa sugieren que para que una empresa transnacional cumpla con éxito su objetivo de ser socialmente responsable debe cambiar de paradigma. Esto supone, entre otros, pasar de un enfoque *shareholder*, donde la única prioridad es reportar el máximo beneficio posible a los accionistas como propietarios de la empresa, a un enfoque *multistakeholder* que abre procesos de diálogo social con sus grupos de interés con el fin de recoger sus preocupaciones y tenerlas en cuenta a la hora de definir estrategias y políticas.

Los grupos de interés están conformados por accionistas, clientes, trabajadores, proveedores, gobiernos y comunidades locales que ponen sobre la mesa sus preocupaciones: creación de valor de sus respectivos productos, lucha contra el cambio climático, seguridad de los empleados, gestión ética y transparente, diálogo y cooperación con la comunidad, desarrollo profesional de los empleados, derecho a la sindicalización, disminución de los impactos ambientales, defensa de los territorios indígenas, protección de la biodiversidad, mejores productos, mejor atención, seguridad en el suministro, etc. Estas preocupaciones son consideradas por la empresa que adaptará su visión y sus estrategias con el objetivo de afrontar los retos planteados de la mejor manera posible.

Estos grupos de interés pueden dar seguimiento al cumplimiento de estos compromisos a partir de la 'Memoria social y ambiental' que, de forma voluntaria, hará cada año la empresa y será revisada por una auditora o consultora de prestigio que la certifica; esto es, confiere validez a las afirmaciones que fundamentan el informe. A partir de la información volcada en las memorias, inversores y consumidores pueden decidir

soberanamente qué productos consumir y dónde colocar sus ahorros. Éste es uno de los marcos teórico-prácticos en los que se fundamenta la RSC según empresas y gobiernos. En la práctica, el carácter de estos informes, voluntarios y redactados por la misma empresa, además de respaldados por entidades consultoras pagadas por la compañía, carecen de credibilidad científica y se inscriben, aunque intentan aparentar lo contrario, en el campo de la publicidad como se intenta demostrar a continuación.

1. La RSC como derecho “blando”

La responsabilidad de todo consejo de administración de una empresa es velar por los intereses de los propietarios o accionistas. Dicha responsabilidad aplicada a la RSC define como su primer objetivo: las políticas de RSC de cualquier empresa tienen que contribuir a incrementar la cifra de negocio y el beneficio. Responsabilidad para velar por los intereses de los accionistas y maximización de beneficio son entonces reglas básicas que emanan de la economía de mercado y la economía de la empresa.

Si se continúa por la senda de la responsabilidad se puede afirmar que los intereses de los accionistas sólo tienen un límite: el estricto cumplimiento de la legalidad en los países en los que operan dichas empresas y la normativa internacional vigente. Siguiendo esta lógica, la RSC no debe legislarse ya que las empresas cumplen estrictamente con la legalidad y lo que supone la RSC es un más a más de carácter voluntario. A través de sus políticas de RSC, las empresas están desarrollando acciones de filantropía corporativa con las que retornar a la sociedad parte de lo que ella recibe, sin perder de vista, que dichas acciones van a generar más valor para la empresa y a redundar en una mejora de su competitividad.

Centrada la atención sobre el término responsabilidad, es importante revisar su definición. Según la Real Academia Española, «responsabilidad» es la “capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente”. Siguiendo la triple dimensión que tiene la RSC - económica, social y ambiental - esta definición debe complementarse con la de responsabilidad ambiental; esto es, la imputabilidad de una valoración positiva o negativa por el impacto ecológico de una decisión referida, generalmente, al daño causado a otras especies, a la naturaleza en su conjunto o a las futuras generaciones, por las acciones o las no acciones de otro individuo o grupo. Y, de la misma forma, la responsabilidad social tiene en cuenta el impacto que una decisión tiene en la sociedad.

Dicha responsabilidad de las empresas transnacionales se apuntala en el derecho internacional y, según Teitelbaum, “el reconocimiento de las obligaciones de las personas privadas en materia de derechos humanos, y de su responsabilidad en el caso de incurrir en violaciones de éstos, quedó consagrado en el artículo 29 de la Declaración de Derechos Humanos y se fue afianzando en la doctrina, en la legislación nacional, en numerosos convenios internacionales, especialmente en materia de protección del medioambiente, y en la jurisprudencia”¹.

¹ TEITELBAUM, A. (2007), *Al margen de la ley: sociedades transnacionales y derechos humanos*, Corporación colectiva de abogados José Alvear Restrepo, ILSA, Observatorio Social de Empresas Transnacionales, Bogotá,

Ahora bien, dicha responsabilidad ha sido hasta ahora burlada por las empresas transnacionales, gracias al *statu quo* que les ofrece la asimetría legal existente en la actualidad entre el Derecho Comercial Global o *lex mercatoria* y los Derechos Humanos. Dicha asimetría, según expone Juan Hernández², pone a disposición de las empresas un completo arsenal jurídico que protege sus intereses económicos a través de tratados de libre comercio, acuerdos de promoción y protección de inversiones, así como su aparato judicial privatizado para la resolución de controversias, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), dependiente del Banco Mundial o el Sistema de Solución de Diferencias (SSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Y en cambio se bloquean iniciativas en instituciones como Naciones Unidas para desarrollar un cuerpo normativo internacional, para que las empresas transnacionales estén explícitamente obligadas al respeto de los Derechos Humanos. Y por el contrario, se impulsan disposiciones de voluntaria adscripción como el Pacto Mundial o los Principios de Ecuador a través de la Responsabilidad Social Corporativa.

Esta visión alternativa de la responsabilidad de las empresas transnacionales que llama la atención sobre el respeto a los derechos humanos y el medio ambiente, contradice y pone en cuestión la visión de la RSC propugnada, de forma hegemónica, por empresas transnacionales, gobiernos, instituciones internacionales y algunas ONGD's hasta la reciente crisis. Asimismo, parece mostrar una distorsión sobre las estrategias y objetivos que la sociedad civil y las ONGD's deberían tener respecto a la RSC. ¿Cómo se puede hablar de la RSC si no se dispone de mecanismos que garanticen la responsabilidad de las empresas transnacionales sobre el respeto y protección de los derechos humanos? Es aquí donde la palabra responsabilidad adquiere toda su fuerza y, por lo tanto, la sanción y restitución de las poblaciones afectadas deberían ser el resultado para las empresas transnacionales de operar en cualquier parte del mundo sin respetar los derechos humanos.

Entonces, ¿es real dicha asimetría? ¿Puede una empresa con una política activa de RSC estar vulnerando los derechos humanos e impactando en el ambiente? ¿Son sancionadas las empresas si no respetan las legislaciones nacionales e internacionales? Para dar respuesta a estas preguntas se propone analizar a continuación el comportamiento de REPSOL YPF en el mundo y sus políticas de RSC.

2. La memoria de RSC: verdades a medias o medias mentiras

La responsabilidad social corporativa no sólo es una herramienta para evitar transformaciones en la legislación internacional orientadas a revertir la actual asimetría entre Derecho Comercial Internacional y Derechos Humanos. Como también se ha comentado, la RSC es una estrategia de lavado de imagen, de marketing corporativo, con el objetivo de ocultar tras una cortina de humo las vulneraciones de derechos humanos y ambientales que empresas como REPSOL YPF cometen en los países en los que está presente y, con especial virulencia, en países empobrecidos.

p. 192.

² HERNÁNDEZ, J. (2009), *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos. Historia de una asimetría normativa*, HEGOA y OMAL – Paz con Dignidad.

Esta última afirmación categórica tiene como fundamento el análisis de la Memoria de Responsabilidad Social Corporativa 2007 de la propia empresa Repsol YPF y las denuncias, trabajos de campo y diferentes informes provenientes de la sociedad civil de los países empobrecidos en los que la empresa tiene actividad como Argentina, Bolivia, Ecuador y otros.

Una primera aproximación a la responsabilidad de Repsol YPF pasa por realizar una minuciosa revisión técnica de los contenidos de la Memoria. Con este objetivo, se van a utilizar los datos y conclusiones aportadas por el Observatorio de la RSC³. El primer dato llamativo es el referido a la calidad de la información. La puntuación que se otorga a la Memoria en cuanto a valoración global es de 1,76 (escala de 0 a 4), situándose en el estadio de información escasa.

Si se centra la atención en los derechos de los pueblos indígenas, el Observatorio de la RSC informa que se ha establecido como objetivo contar con una política de relaciones con comunidades indígenas para el segundo semestre de 2008, no siendo público a la fecha de este análisis. En este sentido, informa que dicha política estará basada en estándares como la Norma de Desempeño 7 de la Corporación Financiera Internacional, la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), texto internacional especialmente garantista en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas. En la práctica, las grandes corporaciones siguen vulnerando los estándares mencionados, tal como se ha recogido en informes públicos sobre las operaciones de Repsol en territorios indígenas a lo largo de los últimos años por ONG internacionales y españolas⁴

En este caso, cabe destacar que, aunque hay que esperar al informe 2008 de RSC de la empresa, se puede avanzar que Repsol YPF sigue operando en territorios indígenas en África y América Latina. Se ha documentado el incumplimiento del Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Estado español en 2007, por la desinformación y no consulta a las poblaciones afectadas por sus actividades. La empresa pretende explotar el Bloque 39 en Perú, área amazónica fronteriza con Ecuador, donde se ha evidenciado la presencia de pueblos no contactados o en aislamiento voluntario. Las actividades de Repsol YPF forzarían el desplazamiento o la muerte por contagio de estas poblaciones, constituyendo un etnocidio.

En cuanto a la responsabilidad de ser transparentes, el propio Observatorio de la RSC apunta que "se presenta un informe de verificación por tercera parte independiente, aunque no hay evidencia de que ésta haya recopilado datos e información de *stakeholders* o éstos hayan participado en el proceso de verificación. Tampoco incluye la verificación de los datos cuantitativos correspondientes a los estudios de caso incluidos en el Informe de

³ VÁZQUEZ, O. (2008), La Responsabilidad Social Corporativa en las memorias anuales de las empresas del IBEX 35. Análisis del Ejercicio 2007, Observatorio de la RSC. Madrid, ps. 325-43.

⁴ *Ibidem*, p. 333.

Responsabilidad Corporativa 2007”⁵.

A su vez, Repsol YPF adjunta un “Informe de Conclusiones” elaborado por un comité independiente de expertos - a solicitud de la propia empresa - que no parece ser tenido del todo en cuenta. “Dicho Comité presentó nuevamente un conjunto de 15 preguntas concretas y recomendaciones, a las que Repsol YPF da respuesta a los largo del informe; en algunos casos de manera completa, en otras de forma parcial y en algunas más ni siquiera responde a la pregunta o a la recomendación del comité”⁶.

Otros aspectos que muestran la irresponsabilidad de Repsol YPF son el hecho de poseer empresas en países considerados como paraísos fiscales⁷. Asimismo, su Informe detalla el sistema de riesgos cubiertos pero sin mención alguna a los riesgos de derechos humanos, ni identificación como riesgo de las incidencias legales o regulatorias⁸. En particular, sobre el riesgo en incidencias legales, en la parte de consumidores no hay información sobre las multas y sanciones que ha recibido la empresa por parte de los reguladores españoles y europeos por pactos que limitan la competencia⁹ (multa de 183 millones de euros por formar parte del cartel del asfalto en octubre de 2007); ni incluye un listado de impactos reales ambientales por la actividad de la compañía y sus proveedores, con zonas, hectáreas afectadas, efectos en el medioambiente, la fauna y la flora, así como la comunidad¹⁰.

Si se parte de la base anterior, la RSC queda fuertemente cuestionada. Pero aún se puede ir más allá en su cuestionamiento si se evalúa el impacto que las múltiples acciones de filantropía corporativa tienen sobre las poblaciones receptoras. Porque, ¿es filantropía desinteresada?

3. Filantropía petrolera

Cuando se aborda y profundiza en las contradicciones de los informes de RSC, afloran múltiples ejemplos en los que la filantropía corporativa de compañías petroleras como Repsol YPF es en sí misma impactante por imponer modelos exógenos de desarrollo en las comunidades donde se quiere generar consenso. Las inversiones sociales son entonces un instrumento más para prevenir, ocultar o manipular las denuncias contra las empresas.

El uso de la filantropía como una herramienta útil para facilitar el consenso en el avance corporativo ha sido documentado recientemente en la Patagonia argentina. Analizar los pormenores del enfrentamiento entre el pueblo de Esquel y la minera *Meridian Gold*, desvela el papel de la Fundación Cruzada Patagónica (FCP) como canalizadora de fondos de las corporaciones mineras para manipular, a través de programas, las posiciones de los actores en conflicto. Deshilando la madeja, se descubrió que esta fundación estaba haciendo uso de una

⁵ *Íbidem*, p. 340.

⁶ *Íbid.*

⁷ *Íbid.*, p. 53.

⁸ *Íbid.*, p. 340.

⁹ *Íbid.*, p. 53.

¹⁰ *Íbid.*, p. 335.

estrategia similar en el conflicto que enfrenta a las comunidades mapuches con las petroleras.

La FCP es una de las promotoras de las jornadas que se realizan en la Patagonia al cumplirse cien años del inicio de la llamada "Conquista del Desierto". Entre homenajes a la acción militar que consagró el modelo agroexportador, esta fundación sentó sus bases en la ciudad de Junín de los Andes. Desde allí, desarrolló una intensa labor en el sur neuquino y extendió su presencia al resto de las provincias patagónicas. Sus iniciativas de promoción social se financian con recursos públicos y privados. Chevron Argentina, YPF, TGS, Capsa Capex, Pan American Energy, ESSO Petrolera Argentina y Total realizan contribuciones desde el sector de los hidrocarburos. Chevron Argentina e YPF son dos de los tres donantes cuyos aportes anuales superan los cien mil dólares y ambas, junto a TGS, aparecen entre las "aliadas estratégicas" de la fundación – aunque no aclaran qué alcance tiene tal sinergia.

La articulación de la FCP con empresas petroleras la convirtió en actor parte de los conflictivos generados en la boca del pozo, como sucedió en la comunidad mapuche de Lonko Pura. Allí, Pioneer Natural Resources propuso la intervención de FCP para inventariar los impactos de la explotación petrolera y las necesidades de los comuneros. "Nosotros no aceptamos que sea la Fundación Cruzada Patagónica porque teníamos información de cómo estaba trabajando y, sobre todo, de los antecedentes de la Fundación que se ganó la atención de las comunidades en la zona sur y la utilizó para generar divisiones" - explicó el lonko (dirigente) Velázquez Maliqueo. Por su parte, la autoridad tradicional también se refirió a la intervención de la FCP en otras comunidades mapuches afectadas por el Proyecto Mega, donde el conflicto ambiental por la contaminación generada por la actividad petrolera, trascendió en graves problemas de salud. "En las comunidades mapuches de Paynemil y Kaxipayiñ, Repsol contrató a la fundación para llevar adelante el trabajo de relevamiento dentro de la comunidad, y sacar a niños y jóvenes becados para estudiar en la FCP – el Centro de Educación Integral San Ignacio"¹¹.

4. Escuela: la entrada a la comunidad

En 2001, Repsol YPF suscribió un acuerdo con la FCP para conceder becas de estudio a alumnos del CEI San Ignacio y "apoyar programas de desarrollo integral de las comunidades rurales de la zona oeste de la Patagonia, en su mayoría de origen mapuche". Según el boletín de la ONG: "las becas permiten cubrir traslados en un radio de 500 km., alimentación, hogar, equipamiento y capacitación. Las otras áreas de acción están dirigidas a extender el trabajo de Cruzada Patagónica a un mayor número de comunidades rurales. Eso se logra mediante el asesoramiento legal y organizativo en comunidades mapuches, la articulación didáctico-productiva entre nuestra escuela agrotécnica y las escuelas primarias rurales o la puesta en marcha de pequeños emprendimientos productivos (invernaderos, pasturas, asesoramiento agrotécnico, apicultura, turismo, etc.)".

La educación es el centro de la labor social desarrollada por Cruzada Patagónica y el CEI San Ignacio de Junín de los Andes, fue durante muchos años su piedra angular. Hoy, ese centro educativo está siendo reconstruido tras el incendio sufrido en agosto de

¹¹ Entrevista a Martín Velázquez Maliqueo. Hernán Scandizzo, Buenos Aires, 21 de julio de 2007.

2007 y Chevron es una de las empresas que más aportaciones ha hecho para contribuir a este fin. El interés de la petrolera por esta obra tiene antecedentes, como el apoyo que desde 2004 brinda al proyecto "Una escuela, una granja". Esta iniciativa, presentada en la exposición *Oil & Gas Energía Comahue* de Neuquén capital, pretendía llegar en 2007 a treinta escuelas de Neuquén, Río Negro y Chubut, a las que acuden unos mil estudiantes¹². Según la información disponible en la web de FCP, actualmente quinientos setenta y dos alumnos de dieciocho escuelas rurales participan en las actividades de articulación didáctico-productivas.

En el portal de la fundación, en el apartado "Acciones no palabras", aparece una cuantificación sobre el alcance de sus intervenciones. Así, afirma que "8.300 es el número de destinatarios de nuestras acciones, programas o proyectos; 1.200 alumnos han pasado por nuestra escuela". Entre los egresados también se cuenta a dirigentes mapuches que han creado la Confederación Mapuche del Sur (CMS). Esta organización, integrada por las comunidades de Chiquilihuín, Lafquenche y Cayulef, hizo su presentación en sociedad en septiembre de 2006, tras escindirse de la Confederación Mapuche del Neuquén. Los detractores de la CMS la acusan de servir al Movimiento Popular Neuquino, lo cual desmiente la institución desmiente. Pero, lo que sí resulta innegable, es la cercanía de ésta con la FCP.

La filantropía de la fundación no es neutra. También hace su apuesta en las arenas políticas del mundo mapuche, una apuesta que no se explicita entre sus objetivos. Y su accionar responde a un proyecto cuyos resultados favorecen a los intereses de las corporaciones que la financian.

5. La forestación como camino para seguir contaminando

Una de las alternativas elegidas por las corporaciones petroleras para limpiar su imagen contaminadora es la forestación, actividad no sólo efectiva para el lavado verde sino también redituable en términos comerciales. Los monocultivos de pinos pueden transformarse en sumideros de carbono - como lo establece el Protocolo de Kyoto - y sus servicios ambientales cotizarse en bonos verdes. Al menos, esa veta no es desconocida para Repsol YPF, principal petrolera forestadora del país que planteó el potencial del negocio en el Congreso de Forestación y Bonos de Carbono, celebrado en Villa La Angostura en 2003. Allí, la compañía presentó el plan de forestación que lleva a cabo en la provincia de Neuquén.

"Sería una excelente oportunidad para nosotros poder trabajar en ese tipo de proyectos. Por ahora, el proyecto de forestación que tenemos lo miramos desde el punto de vista del MDL" - afirmó Luis González, quien era Coordinador de Seguridad, Medio Ambiente y Calidad para Exploración y Producción en Argentina, Bolivia y Brasil de Repsol YPF en el momento de la entrevista¹³.

El ingeniero forestal Gustavo Schlosman, titular de Corporación Forestal Neuquina (Corfone), encargada de las plantaciones, señaló que estas iniciativas petro-forestales "comenzaron en el año 1998 con la empresa Repsol YPF para la plantación de 5.000 ha., de

¹² *La Nación*, 3 de julio de 2005.

¹³ Entrevista a Gema García y Luis González. Hernán Scandizzo, Neuquén, 18 de febrero de 2005.

las cuales ya fueron forestadas las primeras 4.800 [2004]. Durante 1999 se firmó un nuevo convenio con la empresa San Jorge [Chevron-San Jorge] para la plantación de 5.000 ha. Un proyecto que se cumplió ya en un 90%. Hoy se está trabajando con la compañía Repsol YPF en un nuevo convenio por 5.000 ha. más¹⁴.

Más que el potencial económico de las forestaciones, es el potencial mediático el que se explota en las estrategias de lavado verde, y Repsol YPF sabe hacerlo. En mayo de 2003, la petrolera inauguró el tramo final del primer programa de forestación en Neuquén que supuso una inversión de cinco millones de dólares, según informó el Río Negro¹⁵. Un año antes, el matutino porteño *La Nación* también se había ocupado de esta iniciativa verde en una nota ó que las forestaciones se realizaron en la Patagonia. las bondades del emprendimiento el periódico recalcó que "además de mejorar el medio ambiente, entre otros objetivos el proyecto apunta a la regulación de escurrimientos, la incorporación de nutrientes y materia orgánica al suelo, la recuperación de suelos erosionados, la fijación de anhídrido carbónico, la generación de empleo en las zonas donde se desarrollan las plantaciones de pinos y la recuperación de bosques nativos degradados"¹⁶.

Este último punto también se subraya en el portal de la corporación, donde se llega al extremo de afirmar: "se trata de áreas en las que ya existen bosques nativos que se mantendrán inalterados, asegurando así la coexistencia con las nuevas especies implantadas y la preservación de la biodiversidad de la región". En la práctica, este discurso queda desacreditado por la propia realidad. Las hileras de pino, plantadas ordenadamente, avanzan sobre las laderas de los cerros y acaban lentamente con los pehuenes (araucarias) que encuentran a su paso. Éste es un hecho reconocido incluso por el titular de Corfone, quien aseguró que las "forestaciones de exóticas en lugares de nativas, donde había araucarias... fue una mala experiencia"¹⁷.

Las comunidades mapuche de travesía tienen sus campos de veranda en la cordillera, en el departamento de Aluminé, donde se han multiplicado los planes de forestación desarrollados por Corfone; entre ellos, los de las petroleras Chevron-San Jorge y Repsol YPF. Desde hace años, los comuneros vienen denunciando esta situación y materializando recuperaciones territoriales en campos forestados. En abril de 2005, el entonces inal lonko de la comunidad Wiñoy Folil, Mauricio Raín, planteó la situación en el Primer Congreso Patagónico de Uso y Tenencia de la Tierra, celebrado en Ingeniero Jacobacci. "Nosotros tenemos la veranada en Litrán, en Pampa de Lonco Luán. Hemos vuelto a recuperar una veranada hace dos años atrás [2003], porque nos sacaron hace 15, 16 años más o menos, a nuestros viejos le metieron en la cabeza que eso iba a ser Parque Nacional y que se tenían que ir. Habíamos alrededor de 10 familias. Son alrededor de 1500 ha. y nos pusieron 700 mil pinos ponderosa, que ha hecho desastres tanto con la araucaria (pewen), con las plantas autóctonas como los ñires, los quilantales, los está secando. Las aguadas, las vertiente, muchas vertientes que había ahí, las está secando. Algunos técnicos que han

¹⁴ Entrevista a Gustavo Scholsman. Hernán Scandizzo, Neuquén, 25 de febrero de 2005.

¹⁵ *Río Negro*, 31 de mayo de 2003.

¹⁶ *La Nación*, 9 de mayo de 2002.

¹⁷ Entrevista a Gustavo Scholsman. Hernán Scandizzo, Neuquén, 25 de febrero de 2005.

ido a inspeccionar dicen que al estar tan corta la distancia [entre pino y pino], están a 50 cm plantados, y al ser muchos, absorben mucha agua y desvían las corrientes de aguas subterráneas”¹⁸.

6. Sobre los informes ambientales de Repsol YPF

6.1. Información sesgada y dirigida

Existe una enorme brecha entre el discurso y los hechos cuando la compañía petrolera enuncia sus principios corporativos. Si bien esta compañía ha apostado por ampliar sus recursos en Responsabilidad Social Corporativa, los impactos de la compañía en el medio ambiente son todavía de gran magnitud y, en muchos casos, presentan una tendencia ascendente.

En base a los datos proporcionados por la empresa, se diría que existe, por parte de ésta, una voluntad por contabilizar e informar de las emisiones que produce y afectan al planeta y a la sociedad en su conjunto. Para sustentar esta afirmación, Repsol se apoya en diferentes certificados como la Norma ISO 14064 que detalla las especificaciones y las herramientas necesarias para la validación y verificación de las emisiones de GEI a nivel global de compañía y de proyecto. En 2007, se realizaron un total de cuatrocientas setenta y nueve auditorías internas y quinientas cuarenta y siete externas de medio ambiente y seguridad. De éstas, ciento treinta y dos han estado asociadas a procesos de certificación.

Este tipo de auditorías generan un impacto positivo en la gestión ambiental de la empresa. La detección y corrección de las deficiencias en la producción benefician tanto a la empresa como – adoptando el tono discursivo de los informes de RSC – a la sociedad en general, porque ésta es perjudicada directa e indirectamente por la mala gestión ambiental de la empresa.

Sin embargo, destacamos la estrategia de doble rasero aplicada por la compañía en cuanto al control y verificación de los impactos ambientales. Se auditan con prioridad las infraestructuras de la compañía en Europa y allá donde las emisiones o vertidos puedan molestar más al consumidor. En cambio, las actividades de Repsol YPF en alejadas zonas rurales son débilmente controladas porque los impactos afectan a población con bajo poder adquisitivo y, sobre todo, con escaso acceso a los medios de comunicación. De esta manera se explica que años después de denuncias documentadas, sigan los vertidos de hidrocarburos y aguas de formación en los pozos de Repsol YPF en la Amazonía.

6.2. Una visión de poca distancia focal

En sus informes de medio ambiente, Repsol reconoce que las emisiones directas de gases de efecto invernadero en 2007 supusieron 27,403 millones de toneladas de CO₂ equivalente; lo que significa que, contraviniendo el Protocolo de Kyoto, las emisiones se han incrementado en un 2,2%. El aumento se ha concentrado en las actividades de *upstream* - perforación y producción - principalmente en el área de Mendoza (Argentina) por seguir practicando el

¹⁸ Entrevista a Mauricio Rain. Hernán Scandizzo, Ing. Jacobacci, 9 de abril de 2005. Se ha mantenido la expresión intacta del emisor.

venteo en algunos yacimientos. También han aumentado las emisiones en el Bloque 16, en el corazón de la Amazonía ecuatoriana debido a la apertura de nuevos pozos y el cambio de tipo de combustibles empleados. Además, aunque en menor medida, la actividad de *downstream* – transporte y refino – también ha aumentado en las refinerías de La Plata (Argentina) y Sines (Portugal).

Si nos atenemos a la información sobre las emisiones proporcionada por la propia empresa, las emisiones de gases de efecto invernadero siguen en aumento. En 2007, Repsol arrojó en la atmósfera 27,4 millones de toneladas de CO2 equivalente y 276 mil toneladas de otros contaminantes, entre ellos SO2 – responsable de generar lluvia ácida – y los cancerígenos Compuestos Orgánicos Volátiles. El consumo total de energía también ha seguido en aumento (ver tabla 1).

Tabla 1. Contaminación en la atmósfera y consumo de energía por Repsol YPF

	2006	2007
Gases de efecto invernadero		
Emisiones CO2 (Mt)	23,661	24,296
Emisiones CH4 (Mt)	0,135	0,148
CO2 equivalente (Mt)	26,49	27,403
Otras emisiones al aire		
Emisiones totales (Kt)	264,44	275,91
Emisiones SO2 (Kt)	101,57	102,00
Emisiones COVNM (Kt)	39,04	42,38
Consumo total de energía (MGJ)	324,49	345,93

Fuente: Repsol-YPF [2008]

En cuanto a la contaminación hídrica, la compañía sostiene un patrón de contaminación creciente, arrojando voluntariamente 59 millones de toneladas de agua sin tratamiento en 2007, y 116 toneladas de hidrocarburos. Los derrames involuntarios se han reducido ligeramente en la última gestión y sólo ha habido 1.228 derrames reconocidos por la empresa (ver tabla 2).

Tabla 2. Contaminación del agua por Repsol YPF

	2006	2007
Agua vertida (Mt)	52,11	58,97
Hidrocarburos vertidos (t)	108	116
Residuos peligrosos y tierras empetroladas (Kt)	496,13	498,24
Residuos no peligrosos (Kt)	198,04	202,83
Hidrocarburos derramados (t)	1.490	919
Número de derrames	1.604	1.228

Fuente: Repsol YPF [2008]

En sus informes, la compañía sólo informa de las emisiones directas con criterio

productivo; esto es, sólo en el interior de sus instalaciones. Por una parte, es lógico que una compañía haga sus esfuerzos para verificar correctamente las emisiones directas que produce. Al acotar el alcance del estudio, los resultados pueden acercarse más a la realidad. Sin embargo, obviar – y por tanto ocultar – las emisiones y vertidos producidos por otras empresas, muchas de ellas subsidiarias, durante la producción, transporte y comercialización de sus productos puede connotar una intencionalidad sospechosa. Algunos ejemplos. En diciembre de 2007, apareció una mancha de crudo que manchó 8 km. de costa en Caleta Córdoba (Patagonia argentina), procedente de algún barco que faenaba en la Terminal Marítima Petrolera (TERMAP), de la cual Repsol es accionaria. El petróleo vertido vendría de alguno de los numerosos pozos que tiene la compañía en esa región. Otro caso, el del derrame de 29.000 barriles de crudo reconstituido en el río Desaguadero (Bolivia) en diciembre de 1999, contaminó los pastos de más de cien comunidades campesinas del altiplano. El oleoducto, propiedad de Enron y Shell, transportaba combustible de Andina S.A., empresa privatizada por Repsol YPF.

7. A modo de conclusión

Por todo lo presentado, la Responsabilidad Social Corporativa contribuye a la maximización de la cuenta de resultados de las empresas. Esta estrategia es rentable mientras suponga un menor coste desarrollar políticas de filantropía y acción social que asumir las responsabilidades derivadas de las violaciones de derechos humanos e impactos negativos sobre el medio ambiente, bajo la forma de sanciones y restituciones, y eludir las inversiones necesarias para que no se vuelvan a producir.

Ahora bien, para garantizar la rentabilidad de esta estrategia, no se debe menospreciar el papel que está jugando el discurso voluntarista de la RSC, que está desplazando el urgente rediseño del actual marco jurídico internacional, para romper con la asimetría legal existente, que garantiza y protege las actividades empresariales pero deja desprotegidos los derechos humanos. La RSC entonces, se convierte en una vía blanda de derecho, no obligatoria y no exigible, que desvía el debate en foros locales, estatales e internacionales sobre la obligatoriedad del respeto de los Derechos Humanos por parte de las empresas y la exigibilidad y las medidas de coerción para garantizar su cumplimiento por parte de los estados y organismos internacionales.

Una clara muestra es el caso de estudio presentado con Repsol YPF. Como se ha podido constatar, con la financiación de la Fundación Cruzada Patagónica, dicha compañía utiliza viejos métodos de penetración colonial a través de la subvención de la educación en comunidades indígenas en la Patagonia Argentina para acabar con los conflictos que tiene a boca de pozo. Uno de los efectos que se derivan de esto es la introducción de modelos exógenos de desarrollo, con los impactos que ello supone. A su vez, publicita iniciativas como la de la escuela, citada en sus informes de RSC que, en realidad, van dirigidos a los consumidores cautivos a miles de kilómetros de los lugares donde se producen los impactos, círculos empresariales y políticos. Esto dota a la compañía de un valor de marca muy superior al que debería tener si se diese en ellos visibilidad a los efectos que la empresa provoca y las exigencias de reparación que éstos requieren.

Para concluir, advertir que se hace imprescindible la creación de mecanismos de control sobre las transnacionales a nivel estatal y supraestatal. Para ello, es necesario poner límites a la concentración de poder económico y político en manos de las transnacionales. Por el contrario, habrá que garantizar el derecho a una vida digna y un medio ambiente sano para las generaciones presentes y futuras.

***Marc GAVALDÀ** es licenciado en Ciencias Ambientales e investigador en petróleo en América Latina. Es autor de *La Recolonización* (Editorial Icaria), *Viaje a Repsolandia* (Tutuma Edicions) y coautor, junto a Jesús Carrión, de *REPSOL-YPF: Un discurso socialmente irresponsable* (Àgora Nord-Sud/Observatorio de la Deuda en la Globalización).

***Jesús CARRIÓN** es licenciado en Ciencias Económicas y especializado en Administración de Empresas. Es investigador sobre el impactos de las empresas transnacionales en países empobrecidos y RSC en el Observatorio de la Deuda en la Globalización.

***Hernán SCANDIZZO** es miembro del Observatorio Petrolero Sur y del colectivo Pueblos Originarios de Indymedia Argentina. Coautor de «Patagonia Petrolera, el desierto permanente», OPS-Ecopiuke, Argentina, 2008. Y es también coautor, junto a Marc Gavalda, del libro *La Patagonia petrolera, el desierto permanente* (Observatorio Petrolero Sur).

Bibliografía:

- HERNÁNDEZ, J. (2009), *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos: Historia de una asimetría normativa*, Hegoa y OMAL – Paz con Dignidad.
- TEILTELBAUM, A. (2007), *Al margen de la ley: Sociedades transnacionales y Derechos Humanos*. Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", ILSA, Observatorio Social de Empresas Transnacionales, Megaproyectos y Derechos Humanos, Bogotá.
- REPSOL-YPF (2008), *Memoria de Responsabilidad Social Corporativa*. www.repsol-ypf.com
- VÁZQUEZ, O. (2008), *La Responsabilidad Social Corporativa en las memorias anuales de las empresas del Ibex 35. Análisis del Ejercicio 2007*. Observatorio de la RSC. Madrid.

LOS LÍMITES DE LA JUSTICIA INTERNACIONAL

VIRGINIA RODRÍGUEZ*

ROBERTSON, Geoffrey, *Crímenes contra la Humanidad. La lucha por una Justicia Global*, Editorial Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2008.

DEL PONTE, Carla, *La caza. Yo y los criminales de Guerra*, Editorial Ariel, Barcelona, 2009.

"[...] Con los incidentes del «fin de siècle» (...) El desarrollo de una legislación global sobre derechos humanos empezaba a cobrar cierta fuerza en los tribunales locales y en un número creciente de cortes internacionales. El precedente clave (...) fue que los crímenes contra la humanidad, definidos por primera vez en la Declaración de Nuremberg, podían convertirse en la llave que abriese la puerta de la soberanía del estado y responsabilizase a los líderes, políticos y militares, de los daños infligidos a la humanidad"¹.

Estas líneas resumen la idea central del libro de Geoffrey Robertson, *Crímenes contra la humanidad. La lucha por una justicia global*. El análisis de cada una de las afirmaciones, e incluso de la terminología empleada, podría dar lugar a una serie de extensas reflexiones. Todas ellas tendrían en común una vigencia que queda perfectamente ilustrada al observar, con detenimiento, la historia de las sucesivas ediciones de este libro: el modo en que han incorporado e interpretado las nuevas realidades y acontecimientos del mundo internacional en relación a la idea de Justicia Internacional. Poco después de publicarse el libro por primera vez (1999), se daba una respuesta sobre la vigencia de la inmunidad de Augusto Pinochet para ser juzgado por crímenes contra la humanidad. Con ello se sentaban las bases del ejercicio del principio de Jurisdicción Universal. La segunda edición (2002), incluye un nuevo capítulo donde aborda los sucesos del 11-S. En él se abogaba por una redefinición del concepto de «Guerras Justas». Propone el reconocimiento, en la legalidad internacional, de un derecho de defensa colectiva ante la perpetración de atentados como estos que Robertson califica, sin lugar a dudas, de crímenes contra la humanidad. En la tercera edición (2006), debe afrontar la existencia de Abu Grahib y Guantánamo. En ambos lugares se materializa una paradoja, actualmente central, de

¹ ROBERTSON, Geoffrey, *Crímenes contra la ...*, op cit., p. xiv.

la Justicia Internacional como es que los mayores desafíos vengán planteados desde el mismo centro del mundo, que derive de la actividad de las democracias occidentales.

El libro analiza las raíces de la idea de derechos humanos y explora su historia y el modo en que se han expresado, ganando preeminencia en el mundo internacional hasta conformar el estándar y referente que son hoy. En el libro se traza una continuidad. Una consecuencia de la evolución del régimen internacional de Derechos Humanos es el desarrollo de los instrumentos precisos para hacerlos efectivos, justiciables incluso cuando han sido masiva y sistemáticamente vulnerados por los agentes de la institución que debía garantizarlos. Cuando las circunstancias internacionales otorgaron un valor casi absoluto a la soberanía, la impunidad de estas conductas era la norma. La post-Guerra Fría recupera de los procesos de Nuremberg la idea de que las vulneraciones masivas y sistemáticas de los derechos de las personas por parte de los estados y sus autoridades constituyen, independientemente de donde se produzcan, un crimen del que es víctima la humanidad en su conjunto. La tipificación de estos crímenes como internacionales implicaba necesariamente la creación de mecanismos donde hacerlos exigibles; bien creando, modificando o reinterpremando leyes internacionales que, por otro lado, han supuesto la formación de instancias judiciales internacionales (especiales o permanentes) pero también han sido aplicados directamente por parte de los tribunales nacionales. El grueso del libro lo conforma el repaso y análisis detallado de cada uno de estos hitos en torno a los cuales se ha desarrollado lo que consideramos un nuevo régimen internacional.

Conviene aclarar en este momento que considerar que existe un régimen de Justicia Internacional, es un punto de vista diferente, en parte, a la idea de Justicia Global que sostiene el autor². Robertson la considera un objetivo a lograr por parte de la comunidad internacional que la ha adoptado, convirtiéndola en algo valioso para su actividad durante la post-Guerra fría. El camino hacia su consecución dista mucho de haber concluido. Se encuentra más bien, por el contrario, en un momento muy inicial. Lo único que sí vamos a precisar, sin entrar en mayores debates, es que donde el libro habla indistintamente de justicia global, universal o internacional, aquí vamos a optar por el de Justicia Internacional³. Bajo esta expresión se entiende el conjunto de normas, prácticas y principios internacionales que han convertido a la comunidad internacional en garante de los derechos de las personas allí donde sean grave y sistemáticamente violados, a partir de la convicción de que esto es así porque estas conductas afectan a la comunidad internacional en su conjunto.

El hecho es que desde el fin de la Guerra Fría, se ha configurado un sistema de Justicia

² También difiere del punto de vista de la otra obra que nos ocupa, donde la impresión general es que le lucha contra la impunidad a favor de la Justicia Internacional es más que otra cosa el objetivo de una lucha casi personal de unas pocas personas. A pesar de ser conscientes de que se trata de las memorias de la ex fiscal, y sin perder de vista el gran valor de la obra al describir los escenarios políticos que hicieron posibles muchos de los más importantes procesamientos de los tribunales, lo cierto es que en ocasiones parece tratarse de una novela de ficción. El polémico final del libro donde se apunta la inserción del ELK kosovar en una red de tráfico de órganos internacional de la que obtenía financiación a cambio de órganos extraídos de prisioneros serbios, eleva de manera exponencial esta impresión. Y le ha supuesto a la autora no pocas críticas, que ya recibiera en el desarrollo mismo de sus funciones.

³ Una de las razones de preferir esta denominación, es la confusión a que puede dar lugar el referirnos en este contexto a Justicia Global, ya que con este término generalmente se denomina la articulación de demandas en pro de una redistribución justa de la riqueza entre el Norte y Sur globales.

Internacional que antes no existía. Y esto constituye una realidad del mundo internacional al margen de la lectura que se haga de este hecho. En el prefacio a la tercera edición del libro nos encontramos con una descripción, una foto fija del estado de la cuestión en 2006 que identifica uno de sus problemas centrales, sobre el que sí vamos a detenernos.

"Hoy por hoy, la justicia internacional sigue teniendo un punto de "lucha libre", pero criticar su aplicación selectiva no debería contar como una objeción de principio sino como un incentivo para poner en pie y alentar sistemas de justicia internacionales para la aplicación de precedentes de aplicación universal" ⁴.

El alcance y las implicaciones de esta "aplicación selectiva" de la Justicia Internacional constituye, precisamente, una de las ideas básicas de la exposición de Carla del Ponte sobre sus experiencias como Fiscal Jefe de los Tribunales Internacionales Especiales para la Antigua Yugoslavia y Ruanda. En el libro *La caza. Yo y los criminales de Guerra*, nos habla de la tensión entre la postura de principios que orientó su actividad al frente de la fiscalía, por un lado, y la coyuntura política y normativa del mundo internacional, por otro. Habla del modo en que la determinación de acabar con la impunidad de los grandes criminales a quienes debía investigar y acusar, topaba muy a menudo con un límite que identifica con bastante claridad:

"[Estos tribunales] Tuvieron lugar en la divisoria entre soberanía nacional y responsabilidad internacional, en la penumbra entre lo jurídico y lo político (...)" ⁵.

Un paso decisivo de la Justicia Internacional en la post-Guerra Fría, se produce en 1993 con la creación por parte del Consejo de Seguridad de la ONU del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia.

A partir de este hito, vamos a analizar la "zona de penumbra" de la que habla Del Ponte, donde se conectan lo jurídico y lo político en la arena internacional. Lo vamos a hacer desde tres planos diferentes, sucesivos en cierta manera, y a partir de los que, entre las numerosas preguntas que puedan quedar en el aire, al menos vamos a ver claramente cómo los planteamientos iniciales de una institución, norma o práctica internacional, pueden evolucionar en un sentido totalmente inesperado - planteando así un escenario inédito a la comunidad internacional en el que, no obstante, deberá actuar.

La creación del Tribunal Especial Internacional para la Antigua Yugoslavia es una respuesta a un problema político internacional. Las guerras balcánicas llevaron a los televisores de todo el mundo las imágenes de una "limpieza étnica" que, en plena Europa, recordaba demasiado la historia que cincuenta años atrás había horrorizado a la humanidad. El sistema internacional, en plena reconfiguración tras la caída del bloque soviético, fue incapaz de poner en marcha sus instituciones para frenar las matanzas. A pesar de todo, la

⁴ *Ibidem*, pp. xvii-xviii

⁵ DEL PONTE, Carla, *La caza. Yo y...*, op. cit., p. 15.

consciencia de estar viviendo un momento de cambio y reordenación decisivo a mediados de los noventa, posibilitó que, al menos, ante la consumación cotidiana del horror, se consensuara un mensaje por parte de la comunidad internacional. Este tipo de acciones tendrían consecuencias, no quedarían impunes, porque de ningún modo el nuevo orden internacional podía quedar lastrado por ellas en su momento fundacional.

Más aún, cabe recordar el momento de "euforia humanitaria" que durante algunos años orientó la actividad internacional. Una forma de dar coherencia al discurso de los Derechos Humanos en torno al que se habían generado importantes compromisos, incluso durante la contienda bipolar, era establecer mecanismos judiciales a los que someter y con los que dar respuesta a las gravísimas conductas que todo el mundo seguía prácticamente en directo.

La sociedad civil pedía una reacción de la comunidad internacional y ésta necesitaba un discurso que legitimara su actividad, unos principios que la orientaran en la nueva coyuntura. En este momento, parecía factible preconizar la armonía de intereses de los principales estados de la escena internacional. La posibilidad de este tribunal especial constituía un buen mecanismo con el que satisfacer las demandas de justicia, asegurando, además, que con su diseño no se comprometiera demasiado la zona de sombra de la actividad política internacional. A esto es a lo que se responde con la creación del tribunal. Geoffrey Robertson reconoce que el objetivo del tribunal nunca fue el enjuiciamiento de los grandes criminales de guerra⁶.

Y, sin embargo, contra todo pronóstico, de manera totalmente imprevista en el momento de su puesta en marcha, se creó un tribunal ante el que acabó compareciendo el responsable político último de los crímenes cometidos en la Antigua Yugoslavia, Slobodan Milosevic. Sin duda, fue la coyuntura política la que lo propició finalmente, tras una larga lucha persiguiendo pequeños cambios y negociando en las instituciones internacionales que Carla del Ponte relata con precisión. Lo primordial en este caso es que, cuando la detención se produjo, había un foro internacional que disponía de los instrumentos necesarios para poder procesar a un jefe de gobierno por los actos cometidos en el ejercicio de su autoridad. Evidentemente, desde otro ángulo cabría apreciar lo determinante que fue la existencia y actividad previa del tribunal a la hora de generar esta coyuntura propiciatoria. El caso es que la soberanía ya no era un argumento en el que amparar la impunidad por estas acciones criminales. Esto era algo sustancialmente distinto a lo que había sucedido durante el periodo anterior.

Otro de los efectos de la puesta en marcha tanto de este tribunal como del de Ruanda tiene mucho que ver con dos afirmaciones de Carla del Ponte:

"Recuerdo cómo personajes invitados a las televisiones suizas, francesas o italianas durante las guerras de los noventa argumentaban que "antiguos odios étnicos" – enemistades seculares profundamente arraigadas entre serbios, croatas, musulmanes y albaneses – habían explotado destruyendo

⁶ ROBERTSON, Geoffrey *Crímenes contra la ... op cit.*, pp. 356 ss.

*Yugoslavia. Mis lecturas, sin embargo, me descubrieron en ese trasfondo algo que ya me esperaba: que, al final, ni las condiciones sociales ni las culturales cometen crímenes de guerra. Los crímenes de guerra los cometen personas, personas instigadas por dirigentes políticos y militares (...)*⁷.

*"(...) Las "enemistades ancestrales" precipitan un genocidio tanto o tan poco en África como en Europa. Son personas concretas quienes instigan a él y lo organizan (...)"*⁸.

Los procedimientos judiciales tienen por objetivo determinar la responsabilidad de las personas ante los actos ilícitos criminales tipificados por una ley. La regulación de estos procesos está orientada hacia este objetivo, y este mecanismo procesal tiene el efecto de establecer una verdad judicial, probadas las situaciones que aborda - ya que de otro modo, no podría condenarse a un acusado. En el plano político, a menudo, se caricaturizan y distorsionan las características de un individuo o una sociedad, incidiendo en la complejidad, el arraigo y la relevancia identitaria individual o colectiva como fuente de conflicto. El efecto de este discurso suele ser la creación de una zona de penumbra que habitualmente ampara un interés político. Un nuevo punto de desencuentro entre justicia y política se auguraba en la zona de sombra de la actividad internacional. Existía, además, un precedente tal y como esclarece la obra de Hannah Arendt *Eichman en Jerusalem*⁹.

La monstruosidad con que, a priori, se asociaba al ideólogo de la "Solución Final", queda difuminada en un proceso del que la autora extrae valiosas conclusiones. Resultaba extraño, a la vista de la personalidad y capacidad mostrada por el individuo en su proceso, que pudiera considerársele ideólogo de una acción de tal envergadura. Concluye también que la monstruosidad de Eichman tenía que ver, más que con sus acciones, con la total anulación de su consciencia moral autónoma en medio de un contexto totalitario que premiaba su diligencia en el cumplimiento de un deber aberrante de cuyas consecuencias, aparentemente, prefería no saber demasiado. La autora alemana entiende también que la distorsión respecto de la personalidad del acusado, así como los intentos de convertir el proceso en un espectáculo donde se narraron horribles historias de sufrimiento que poco o nada tenían que ver con Eichman fueron más que evidentes y respondían a una motivación política. Con este proceso, el joven Estado de Israel pretendía hacer justicia por los crímenes cometidos contra los judíos - aspecto no abordado en los juicios de Nuremberg. Pero el juicio se inició en un contexto apenas disimulado de justificar con él su propia existencia como estado y su conducta internacional. Era una forma de demostrar que, contando con un estado propio, los crímenes cometidos contra los judíos no quedarían impunes; motivo más que suficiente para proteger a toda costa y a cualquier precio su territorio. Lanzaban un mensaje en clave interna y en clave regional que no dejó indiferente a casi nadie. Parte de las innumerables críticas que recibiera la autora¹⁰, radicaban en el

⁷ DEL PONTE, Carla, *La caza. Yo y...*, op. cit., p. 46.

⁸ *Ibidem*, p. 78.

⁹ ARENDT, Hannah, *Eichman en Jerusalén*, Ediciones de Bolsillo, Barcelona, 2008 [Tercera edición].

¹⁰ La mayor parte de la polémica creada en torno a este libro tiene que ver con la claridad meridiana con que establece el vínculo entre los Consejos Judíos y las autoridades nazis en la ejecución de la "Solución Final".

hecho de haber puesto de manifiesto la naturaleza “banal” del mal en la personalidad de Eichman. Difícilmente encajaba esta naturaleza con la monstruosidad casi mitológica con que era descrito por el fiscal del caso. Con esta caricatura se estaban personificando todos los peligros y aberraciones a que queda expuesto un pueblo sin estado. Al cuestionarlo, Hannah Arendt hace que se tambaleen las bases sobre las que se asentaban los mensajes políticos del proceso.

El caso es que, de nuevo - si bien en un proceso cronológicamente anterior, en 1961 - nos encontramos con que el instrumento para dar una respuesta a una coyuntura política determinada es la justicia. De nuevo, la acción de la justicia no es el objetivo principal de estos procesos.

Volviendo a las afirmaciones de Carla del Ponte, la caricaturización de los enfrentamientos “ancestrales” entre las diferentes etnias yugoslavas o ruandesas, aunque sea un discurso recurrente aún hoy - y, especialmente, en lo referente a los conflictos africanos -, con esta descripción se explicaban estas guerras en un nivel de complejidad tal que permite diluir en medio de factores históricos y lógicas de confrontación étnicas, de un lado los intereses internacionales presentes en los conflictos; y de otro la propia incapacidad de la comunidad internacional de evitarlos.

Las causas ante los tribunales especiales han permitido identificar la responsabilidad de las personas individuales y, al hacerlo, han alcanzado a ver, en ocasiones, el límite real de su propia actividad. Partiendo de esta idea llegamos a la raíz del problema de la “aplicación selectiva” de la justicia internacional, a la marcada parcialidad en su aplicación.

Debemos, en primer lugar, contextualizar esa parcialidad como una gravísima crítica en un régimen internacional que ha ganado entidad durante los últimos años de manera más que evidente. La propia lógica de la justicia ha ganado una autonomía que ha planteado un auténtico problema al chocar, en ocasiones, frontalmente contra los intereses políticos. Y uno de sus grandes logros es que, aún en las ocasiones en que no ha podido sortear con éxito este choque, por lo menos han evidenciado la propia existencia de tales intereses.

Gran parte de las críticas a la Justicia Internacional nacen de lo evidente que resulta la existencia de un rasero diferenciado para calificar conductas sustancialmente iguales, en función de quién las cometa. Este rasero diferenciado, evidentemente de naturaleza política, es uno de los argumentos más demoledores en el ámbito de la justicia al poner en tela de juicio su dimensión moral.

Es en esta dimensión, precisamente, donde se encuentra la fuente de esa mayor entidad que, según acabamos de reconocer, tiene hoy el régimen de la Justicia Internacional. Esto no se hubiera producido de tratarse meramente de un conjunto de instrumentos jurisdiccionales puestos al servicio de los intereses de los estados más poderosos de la comunidad internacional. No son pocos los autores y enfoques que sostienen que, de hecho es así. Pero, precisamente, la incomodidad que han supuesto estos tribunales, y no pocas veces, prueba para algunas potencias mundiales el reconocimiento de esta

dimensión moral.

Es más, la propia legitimidad de estos tribunales se funda en la idea de justicia como valor. Es la fuente de su autoridad por lo que la denuncia de su parcialidad resulta muy grave.

Los dos autores cuyas obras nos ocupan señalan en diferentes momentos una crítica habitual a los juicios de Nuremberg: en ellos se aplicó la justicia de los vencedores. Carla del Ponte apunta el motivo fundamental:

*"Impartir la justicia de los vencedores (...) fue tarea relativamente simple (...). Unas armas victoriosas daban a los fiscales de Nuremberg y Tokio la autoridad necesaria para tener acceso a testigos, obtener pruebas documentales y capturar a acusados de crímenes de guerra, aunque fueran sólo del bando enemigo derrotado, alemán o japonés"*¹¹.

Formalmente, en Nuremberg y Tokio, la autoridad emanaba de una victoria bélica: la de los tribunales contemporáneos del acuerdo de voluntades entre estados en el marco del Consejo de Seguridad de la ONU. Este tipo de autoridad resulta mucho más difusa, por cuanto su poder de coerción era mucho más limitado del que gozaban las potencias aliadas en Alemania y Japón. Por ello, la autoridad de estos órganos judiciales nace del consenso alcanzado para su creación entre estados que, de este modo, expresaban su compromiso con la dimensión moral de la justicia en torno a los valores que moldean el discurso de la comunidad internacional. El problema surge cuando la acción de las potencias internacionales es la que atenta contra estos valores. La imparcialidad de los procedimientos inherentes al concepto de justicia, exige que se lleve ante los tribunales cualquier crimen internacional. En la práctica, constatamos lo lejos que estamos aún de responder a esta exigencia.

*"Nadie me presionó jamás en la O.T.A.N. para disuadirme de investigar la campaña de bombardeos¹² o presentar una acusación sobre tal base. Pero llegué rápidamente a la conclusión de que era imposible investigar a la O.T.A.N. porque ni ésta ni sus estados miembro colaborarían. No nos darían acceso a archivos ni documentos. De mayor alcance y gravedad era, sin embargo, comprender que habíamos topado con los confines del universo político en que el Tribunal tenía permitido actuar"*¹³.

La magnitud del problema que supone la parcialidad es enorme, en términos normativos, para la Justicia Internacional. Pero la amenaza de que su actividad alcance los intereses de las potencias internacionales constituye, hoy por hoy, un elemento importante en el mundo internacional; más incluso, dada la contingencia actual. El choque de intereses

¹¹ DEL PONTE, Carla, *La caza. Yo y...*, op. cit., p. 15.

¹² La campaña emprendida por la O.T.A.N. en 1999 contra Serbia por las acciones cometidas en contra de la población albanesa de Kosovo.

¹³ DEL PONTE, Carla, *La caza. Yo y...*, op. cit., p. 73.

es inevitable y sus consecuencias, cuanto menos, curiosas. Hay una evidente tendencia por parte de las potencias mundiales de neutralizar en la medida de lo posible esa amenaza que les plantea la Justicia Internacional y su propia posición en la comunidad internacional les permite hacerlo de un modo demoledor. Revisando categorías y términos, reformulando el discurso internacional que, ellas sí, pueden plantear, y cuyo objetivo inmediato es detraer de la acción de la justicia internacional su propia actividad - si bien, por otro lado, continúan enarbolando la bandera de la justicia cuando lo que se plantea es el procesamiento de "los otros".

Cabe identificar hasta tres consecuencias fundamentales de esta situación que configuran el marco de actividad de la justicia internacional a día de hoy.

- (1) Se establece una línea de fractura que diferencia dentro del mundo internacional entre un "nosotros" y un "ellos" a partir del maniqueísmo que articula la "Guerra contra el Terror".

La acción y discursos de las potencias intentan que la Justicia Internacional asuma sus limitaciones operativas; tome conciencia de que insistiendo en una posición de principios que en la práctica llevará a una limitación aún mayor de su capacidad de acción ya que la cooperación de las potencias, por más que sea limitada, es la que sustenta la actividad de los tribunales internacionales, y cuanto más se insista en juzgar sus actividades, menos dispuestas estarán a colaborar. Y esto finalmente redundará en contra de muchas víctimas que hoy tienen creadas unas expectativas de acabar con la impunidad de las violaciones de derechos que han sufrido. Lo que diferencia esto de la "justicia de los vencedores de Nuremberg" es lo mucho que se ha incidido - como, por ejemplo, hacen los autores que nos ocupan - en la justicia que emana de los procedimientos; en el esfuerzo por lograr someter a estos criminales a un juicio garantista para con sus derechos (como ya sucediera con los crímenes de guerra nazis, paradójicamente). Mantienen la primacía discursiva del valor de los derechos humanos, aunque con correcciones importantes respecto a la inmediata post-Guerra fría. El ejemplo de resistencia dado por la acción de EE UU, que ha logrado detraer sus actividades exteriores de la órbita de la Justicia Internacional, ha supuesto una fractura muy importante dentro del régimen. Ha definido los términos en que se puede materializar el cumplimiento de lo que no deja de ser una amenaza. Amparada en su preeminencia en el mundo internacional, tras los atentados del 11-S, la administración Bush inventó términos, creó nuevas categorías normativas, y reinterpretó muchas de sus obligaciones internacionales sometiéndolas al concepto de seguridad. Amparada, de igual modo, en su poder de acción unilateral, respondió a las críticas ignorándolas por completo. Y sentó el precedente que han seguido algunos estados.

- (2) En los casos en que, efectivamente, se llevan a cabo acciones de justicia internacional, los perpetradores de crímenes internacionales que resultan acusados pueden apelar a lo que Jacques Vergès denomina "estrategia de ruptura"¹⁴ de la defensa.

¹⁴ VERGÈS, Jacques, *Estrategia judicial en los procesos políticos*, Editorial Anagrama, Barcelona 2009 [Título original: *De la stratégie judiciaire*, Les Éditions de Minuit, París, 1968].

Consiste en convertir el proceso contra ellos en una suerte de “no proceso” en que se erigen víctimas de una injusticia, cuya causa defienden en un foro de audiencia mundial. La coyuntura actual descrita, no hace sino proporcionar argumentos en este sentido. Milosevic trató de apelar a este tipo de defensa ante el tribunal penal que lo juzgaba, negando siempre su legitimidad y negándose a la defensa letrada que él mismo asumió - apoyado, eso sí, por un grupo de expertos que *amicus curiae* asesoraron al exdirigente yugoslavo en su defensa. Entre ellos, se encontraba el mismo Jacques Vergès. Esto, para Carla del Ponte como fiscal del caso, devino en una situación injusta que constituía una nueva fuente de cuestionamiento respecto a la acción del tribunal. En este sentido, y a pesar de que la postura inicial de Milosevic evolucionara a una de colaboración (siempre relativa), la apertura de esta nueva brecha durante el proceso bien puede ser visto como un triunfo parcial de esta posición ante los procesos planteada por el “Abogado del diablo” - según Vergès.

- (3) La tercera consecuencia es la vigencia de una línea de fractura no definida por un discurso internacional nuevo o revisado. Es una línea que deviene de la práctica de la Jurisdicción Universal, así como de la acción de la Corte Penal Internacional. Es la que implícitamente reinterpreta el papel de garante que ostenta la comunidad internacional en materia de crímenes internacionales. Lo entiende como una especie de tutela de algunos países sobre otros que, de este modo, instan procesos judiciales domésticos o ante tribunales internacionales de algunos criminales de guerra y contra la humanidad - concretamente, de los que han actuado en territorios donde la calidad democrática, la independencia judicial o el respeto a los derechos humanos está bajo sospecha. Lo peligroso de esta línea de fractura es que existe cierto consenso en su argumentación. Nada extraño, ya que maneja conceptos ya empleados ante distinciones similares, que han sido empleadas desde la colonización hasta la condicionalidad política de la ayuda, pasando por el desarrollo como instrumentos de legitimación. De ahí que tanto las limitaciones al principio de Jurisdicción Universal como el alcance de la acción de la Corte Penal internacional, acaben por remitir a una parte del mundo concreta. En esta parte del mundo es donde se consuma la paradójica relación entre justicia y política en la arena internacional: a los países más débiles de la comunidad internacional, cuya actividad no esté condicionada por intereses de otras potencias, se les ofrece la posibilidad de que la acción de la justicia alcance a los grandes criminales. Pero esa acción judicial, difícilmente será asumida por los estados que la promueven. Y esto, en el fondo, es algo injusto.

En estas páginas hemos venido defendiendo la existencia de un régimen de Justicia Internacional, que conforman una diversidad de actores, discursos e instituciones, y también obras como las que nos ocupan. Nos hemos centrado en el análisis de la “zona de penumbra” donde convergen las lógicas políticas y jurídicas en el ámbito internacional, considerando que de esta tensión nacen los retos a los que se deben responder. La conclusión que cabría extraer es que, si bien no parece posible identificar o planificar las fases de desarrollo de un entramado normativo o institucional para los avances que puedan producirse, lo que en

cambio, sí que parece claro es valor que tiene apelar a la idea de Justicia. Es este valor lo que puede impulsar los avances que puedan producirse, porque ha permeado la actividad de los tribunales, tanto internacionales como domésticos, a pesar de que las injerencias políticas no hayan cesado en absoluto. Sólo así cabe entender el momento en que nos encontramos ahora. De modo que la "zona de penumbra" no constituye sólo una fuente de limitaciones, sino también hay que entenderla como una fuente de oportunidades.

***Virginia RODRÍGUEZ** es licenciada en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos por la Universidad Autónoma de Madrid, en cuyo periodo de investigación llevó a cabo un trabajo sobre la reproducción del conflicto en Somalia en 2006 a partir del impacto del nuevo discurso de seguridad desde el 11-S.

RESEÑAS

CARLIN, John (2009), *El factor humano*, Seix Barral, Barcelona.

JUGANDO CON EL ENEMIGO, por Eduardo DOLADO*

Jugando con el enemigo sería la traducción literal del título en inglés del último trabajo de John Carlin, periodista inglés que vivió el fin del *apartheid* en Johannesburgo como corresponsal para el diario *The Independent*. Quizá el título original (*Playing the Enemy*) ilustra mejor la labor de Nelson Mandela en los años que relata Carlin en *El factor humano* - desde el inicio de las negociaciones secretas en la cárcel con los representantes del régimen del *apartheid* en 1985, hasta la final de la Copa del Mundo de *rugby* de 1995 que Mandela presenciaría como Presidente de Sudáfrica. La habilidad de Mandela para jugar con sus oponentes políticos y convertirlos en aliados es el núcleo central de esta obra que relata un proceso de transición política que culmina con el partido de *rugby* entre Sudáfrica y Nueva Zelanda; un partido que simbolizó la reconciliación nacional y la construcción de la nueva Sudáfrica, tan perseguida por Mandela.

Durante sus años en Sudáfrica (1989-1995), Carlin

conoció de primera mano la excepcionalidad de este país. A pesar de que, como dijo un escritor keniano, para escribir sobre África y tener éxito basta con usar las palabras «safari» o «zulú» en el título¹, Carlin convierte en protagonistas de su historia a un grupo de jugadores de *rugby* blancos y con apellidos holandeses. El pueblo afrikáner y su singularidad son algunos de los principales temas que trata Carlin en su obra; precisamente, porque conocer al pueblo afrikáner fue uno de los primeros objetivos de Nelson Mandela tras su encarcelamiento en 1963.

Mandela comprendió que el pueblo afrikáner había vivido en aquellas tierras desde que los holandeses llegaron al Cabo de Buena Esperanza en 1652 y que, por tanto, se les podía considerar tan africanos como el que más. Sabía que debía conocer la historia del pueblo afrikáner para entender su comportamiento y cómo se asentaron en un lugar tan alejado de su tierra de origen

¹ WAINAINA, Binyavanga (2005), "How to write about Africa", *Granta*, nº 92, invierno.

- un lugar para ellos extraño y peligroso, poblado por gente muy distinta a ellos. Mandela comprendió que para negociar con los líderes políticos afrikáners debía conocer la frustración que éstos sentían al recordar cómo sus ancestros tuvieron que abandonar sus granjas rumbo al norte en el llamado *Great Trek* (1836-1840); la derrota contra los ingleses en la Guerra Anglo-Bóer (1880-1881 y 1899-1902), en la que murieron miles de afrikáners - al menos veintiocho mil de ellos, la mayoría mujeres y niños, en campos de concentración ingleses -; y la pobreza y la marginación en la que vivieron durante los años del dominio inglés². Como resultado del interés de Mandela por este pueblo, al que se suponía debía enfrentarse, aprendió afrikáner aprovechando las charlas con sus carceleros. De hecho, en la primera reunión secreta con el expresidente de la República de Sudáfrica, P. W. Botha, en julio de 1989, Mandela habló en afrikáner para sorpresa del entonces presidente.

Por lo tanto, "conocer al otro" fue una de las claves del éxito de Nelson Mandela. Esta máxima, unida a su extrema cordialidad, su capacidad de observar el conjunto de la situación y no sólo los aspectos particulares, y sobre todo mantener con firmeza sus objetivos, fue la particular receta que siguió Mandela - y que Carlin relata con gran acierto - para conseguir unir a una nación rota tras décadas de odio racial.

La "paz a través del diálogo", como diría Mandela, llegó pero no sin antes superar difíciles escollos que Carlin relata cronológicamente en su

² THOMSON, Leonard (1995), *A History of South Africa*, Yale University Press, New Haven.

obra. Entre los primeros contactos entre Mandela y el entonces Ministro de Justicia, Kobie Coetsee - cuando el primero todavía era considerado por las autoridades sudafricanas un peligroso terrorista -, y la final de la Copa del Mundo que Mandela presencié como flamante Presidente de la República, se suceden acontecimientos determinantes para el fin del *apartheid*. Especialmente interesante es el relato que hace Carlin de alguno de los encuentros de Mandela con los que *a priori* eran sus máximos enemigos, como los que mantuvo con el número uno del Servicio Nacional de Inteligencia, Niël Barnard, el mencionado encuentro con el entonces presidente P. W. Botha o las numerosas reuniones con su sucesor Frederik de Klerk, con el que acabaría compartiendo el premio Nobel. En definitiva, todos ellos máximos representantes del sistema que había convertido la vida de Mandela en una pesadilla desde hacía más de veinte años.

Con mayor o menor rotundidad, se puede considerar un éxito cada uno de estos encuentros que Mandela mantuvo con sus adversarios políticos antes de su liberación. Pero su labor dialogante no acabó con su liberación en 1990. En aquel momento, la situación en Sudáfrica era tan frágil que cualquiera podría haber apostado sin miedo a perder que estaba a punto de comenzar una guerra civil. Mandela tuvo que emplear a fondo sus encantos políticos para convencer a los líderes del *Afrikaner Volksfront* y del *Afrikaner Weerstandsbeweging* (AWB), los mayores grupos de la extrema derecha afrikáner, de que la lucha armada no era la solución a los problemas de su pueblo. Por último, quizá algo más sencillo pero no por ello menos determinante, fue

convencer a la selección nacional de *rugby*, los llamados *Springboks* - un símbolo de la Sudáfrica del *apartheid* -, de que debían convertirse en el símbolo que sirviera para unir a un país hasta entonces dividido racialmente. Para ello, los que antes eran un símbolo del racismo, cantarían antes de cada partido el nuevo himno nacional, *Nkosi Sikelele iAfrica*, una canción utilizada anteriormente por el movimiento anti-*apartheid*, y lucirían la nueva bandera de Sudáfrica que incluía los colores del Congreso Nacional Africano - poco antes, considerado por el gobierno como un grupo terrorista.

En los últimos capítulos de *El factor humano* (capítulos XIII a XIX), Carlin se centra en el relato de un partido de *rugby* que pasaría a la historia de Sudáfrica, el partido entre Sudáfrica y Nueva Zelanda de la final de la Copa del Mundo que se celebró el 24 de junio de 1995 en Johannesburgo. Para Carlin, escribir sobre deportes no es ninguna novedad. De hecho, en 2004 escribió *Ángeles blancos*, sobre el Real Madrid y la transformación del fútbol actual. Además ha colaborado en diversos diarios deportivos españoles e ingleses. En esta ocasión, el partido que relata Carlin no fue sólo una victoria épica digna de los mejores elogios por parte de los comentaristas deportivos, sino también un símbolo de la victoria política de Nelson Mandela. El *rugby*, casi una religión para los afrikáners, fue sabiamente utilizado por Mandela para lograr la reconciliación y la unidad de Sudáfrica.

El partido comenzó con un estadio repleto de aficionados afrikáners donde las banderas tricolor de la Sudáfrica del *apartheid* habían desaparecido casi por completo; todo un éxito para la

construcción de la nueva Sudáfrica. A continuación, a la llegada del Presidente, el público coreó su nombre de manera totalmente espontánea. Poco antes de comenzar el partido sonó el nuevo himno de Sudáfrica que fue al menos tarareado por los espectadores - la mayor parte de los blancos todavía no conocía la parte en xhosa del *Nkosi Sikelele iAfrica*. Tan solo el comienzo del partido podría haber sido considerado todo un éxito como resultado de la labor de Mandela hacia la construcción de la nueva Sudáfrica. Ahora, como dice Carlin, sólo faltaba que los *Springboks* terminaran el trabajo ganando la Copa del Mundo frente a Nueva Zelanda, considerado el mejor equipo del momento. Sudáfrica ganó y la victoria fue celebrada por toda la nación. Sin ninguna distinción racial, fue un momento de total reconciliación nacional que pasaría a la historia como el partido que unió a los sudafricanos en torno a una nueva bandera. La victoria de los *Springboks*, hasta entonces un símbolo del *apartheid*, fue celebrada por millones de personas, también en suburbios negros como Sharpeville o Soweto. Muchos de los que celebraron la victoria ni siquiera conocían las reglas del *rugby*.

En conclusión, John Carlin hace en *El factor humano* un relato perfectamente construido y documentado de la transición política en Sudáfrica. Este relato se enriquece con la experiencia que el autor vivió aquellos años en Sudáfrica y su conocimiento directo de sus protagonistas, entre ellos el mismo Nelson Mandela. Especialmente interesante es la reflexión que se extrae de *El factor humano* sobre las repercusiones políticas que pueden surgir de los grandes acontecimientos deportivos.

Los vínculos entre el deporte y la política o las relaciones internacionales han sido extensamente estudiados. En este caso, la importancia del *rugby* para la cultura popular afrikáner y el boicot internacional a la selección nacional de Sudáfrica durante los años del *apartheid*, fueron determinantes para que Mandela pudiera utilizar este deporte para lograr sus fines políticos. Por otra parte, Carlin utiliza, precisamente, la magia del deporte para crear un relato lleno de momentos dignos de una película de *Hollywood*. De hecho, Morgan Freeman, el actor norteamericano que guarda un asombroso parecido con Mandela, ya ha comprado los derechos para llevar al cine *El factor humano*.

***Eduardo DOLADO** es doctorando en Derecho y Ciencia Política, en la actualidad trabaja en una tesis sobre el papel de Sudáfrica como potencia regional. Ha cursado estudios de posgrado en la Universidad Autónoma de Madrid y en Boston University en el campo de Estudios Africanos.

MEZZADRA, Sandro (coord.; VV.AA.)(2008), *Estudios postcoloniales. Ensayos fundamentales*, Editorial Traficantes de Sueños, colección Mapas, Madrid.

LA CONDICIÓN "POSTCOLONIAL": IDENTIDADES DINÁMICAS ENTRE LA DIFERENCIA Y EL SINCRETISMO, por Javier MATEO*

Hablar de "lo postcolonial" nos traslada inmediatamente a dos dimensiones: en primer lugar, la especificación del tiempo que llegó problemáticamente después del fin formal de las colonias, heredando la geografía trazada desde 1885 (sin negar "ni una sola de las gotas de sangre que se vertió y se vierte a causa de esos mapas"¹¹); y en segundo lugar, nos invita a reconsiderar la complejidad de un mundo en el que, gracias fundamentalmente a las luchas anticoloniales y la libre determinación de los pueblos colonizados, se han comenzado a visibilizar las condiciones estructurales mundiales de desigualdad y los espacios de subversividad que las mismas crean.

Como categoría académica, "lo postcolonial" nos remite además a un acervo de literatura crítica surgido fundamentalmente en torno al mundo anglosajón (con especial fuerza en el subcontinente indio) en la década de 1980 y encaminada a redescifrar las categorías epistemológicas etnocéntricas (véase, eurocéntricas) y a

denunciar la parcialidad de las fuentes de *producción del saber* sobre los pueblos entonces denominados "del Tercer Mundo". Así, la literatura "postcolonial" (normalmente impulsada por sujetos-autores ellos mismos *conscientemente postcoloniales*) nació como un propio cuestionamiento de la "condición postcolonial" como lo que sencillamente "va más allá del periodo colonial". La literatura postcolonial trató de señalar las rupturas y continuidades de la dominación tras la descolonización y la implementación, por múltiples y fragmentarias vías, de todo tipo de prácticas de *neocolonialismo*.

Aunque es deudora en gran parte de la obra de Edward Said, "*Orientalismo*" especialmente, y de Frantz Fanon y Du Bois, la teoría postcolonial tuvo su gran impulso en 1988 con un importante artículo que se convirtió en la referencia de este nuevo enfoque: "*Can the Subaltern speak?*"²² (en la obra

¹ Sandro Mezzadra concluye el libro, junto con Federico Rahola, recordando ante todo el legítimo sacrificio humano de las luchas de liberación anticoloniales.

² Algunos académicos indios, como Ranajit Guha, habían recuperado la idea de "subalterno" gramsciana como "desposeído económicamente" para estudiar las dinámicas subversivas del campesinado indio y la violencia epistémica sufrida por el mismo durante el periodo colonial; dando así lugar a la denominada Escuela de los Estudios de la

colectiva "Marxism and the Interpretation of Culture") de Gayatri Chakravorty Spivak. Aquí se hace una fuerte reivindicación de la enorme complejidad de los mundos postcoloniales y hay un llamamiento a abandonar a priori todo *nomos teleológico* y a limitar el uso de categorizaciones abstractas universalistas, desvelando que incluso los análisis marxistas y postestructuralistas³³ (al fin y al cabo, ambos fruto de la modernidad y su *deconstrucción*) son potencialmente estériles para comprender la(s) condición(es) postcolonial(es) si no se basan en estudios contextualizados y transversales y si no aceptan ante todo la limitación epistemológica de la *propia mirada* y los condicionantes sociales e institucionales que la crean y la facilitan.

Recogiendo este testigo, Sandro Mezzadra abre esta pequeña pero potente selección incluida en "*Estudios Postcoloniales. Ensayos Fundamentales*" recordando que se trata más bien de trabajar para elaborar un marco de análisis más completo, quizá de "complejizar la pluralidad de modernidades" y aceptar que no hay transición (hacia una homogeneidad capitalista y global, en *nuestro* sentido) en la diferencia. Que no hay mayor irreversibilidad en las sociedades postcoloniales que la de la lógica del lenguaje híbrido impuesta por la violencia del lenguaje colonial. No se trata pues de "liquidar la idea de progreso o historicidad" (tal y como afirmó Dipesh Chakrabarty en "*Provincializing Europe*"); si no de contemplar las diferentes

Subalternidad.

³ Los teóricos postcoloniales, aún defendiendo las más variadas posturas políticas e ideológicas, suelen recordar que ya el propio Marx había dicho sobre los pueblos no industrializados: "No pueden representarse a sí mismos. Deben ser representados".

historicidades anudadas en un punto de violencia común: el hecho colonial como parte de la lógica moderna europea y del desarrollo del capitalismo. A partir de ahí, en términos de Gilroy, puede trazarse la evolución de las "culturas híbridas" y de las cartografías de las diásporas: desde el Atlántico durante la trata, en el cual violencia y esclavitud fueron de la mano del surgimiento de posteriores formas de vida y ciertos anhelos de libertad (Haití aquí sería un buen ejemplo), hasta las actuales identidades transculturales suburbanas de nuestras ciudades y relacionadas con, entre otros fenómenos, los denominados "procesos migratorios".

La propia Gayatri Chakravorty Spivak desarrolla en este libro, por otra parte, los límites en la capacidad cognoscitiva del sujeto-investigador para captar al subalterno. Trazando siempre las líneas y paralelismos entre el "sujeto humanista" y el "sujeto imperialista"⁴⁴ Spivak habla aquí de los fracasos "irreductibles" de los Estudios de la Subalternidad al tratar de crear categorías como "la conciencia del subalterno" en un sentido compartimentalizado, atomizado, individualista, y desde el mundo académico "occidental(izado)". Al asimilar, por ejemplo, las revueltas campesinas de época colonial en la India a la evolución de la "nación" (desde la perspectiva de la burguesía nacionalista aculturada), se les representa como "instrumentos de otra voluntad que no

⁴ Para Spivak, "el teórico radical Occidental se halla, o bien atrapado/a en una deliberada opción por la Subalternidad, otorgando al oprimido la misma expresividad subjetiva que critica, o bien en la posición de total irrepresentabilidad". El acto de escribir en el mundo académico *nunca* es "apolítico", por lo que muchos teóricos postcoloniales no dudan en ir más allá de la mera reflexividad para saber a qué responde el mero hecho de estar produciendo saber académico institucionalizado.

es la suya". Se les representa con una conciencia "homogénea" y deliberativa (aunque no es la negación de conciencia que el marxismo atribuye al subalterno precapitalista) y se tiene la convicción analítica etnocéntrica de que "quien habla es una representación *directa* de la conciencia-de-voz y de que la escritura es una transcripción indirecta del habla". En otras palabras, se analiza a los campesinos de la India soslayando las dinámicas del *proceso de comunicación oral* que, por otra parte, les es propio, y sus procesos de deliberación y elección. Se trata, pues, de una brecha semiótica que niega la posibilidad (esencial para Chakravorty Spivak) de que el marco mental de los campesinos estuviera determinado por un fonocentrismo tradicional en el cual *lo que se oye* determina la conciencia colectiva: el poder del rumor y su funcionalidad inmediata. Admitir esta posibilidad es asumir el riesgo de caer, según la autora, en una nueva forma de alegar que se conoce la "conciencia del subalterno"; sólo la lectura "a contrapelo" de los Estudios de la Subalternidad permite evitar las ortodoxias teóricas y mantener la utilidad política estratégica de los mismos.

En este mismo volumen encontramos así un artículo de Dipesh Chakrabarty ("*La historia subalterna como pensamiento político*") que profundiza en la misma idea de cómo las historias de los subalternos sólo pueden ser abordadas desde el reconocimiento del acontecimiento histórico como algo que no es completamente cognoscible, como algo "sublime" (irónicamente, una conceptualización romántica europea, sobre la que profundizó el postestructuralismo francés) cuya naturaleza es esencialmente coyuntural.

Apelando a la obra de Shahid Amin "*Event, Metaphor, Memory. Chauri Chaura 1902-1992*", el autor habla de las revueltas campesinas indias coloniales y postcoloniales, y muestra estudios sobre registros orales en los que la apelación a individuos se inscribe en una capacidad de acción colectiva que no individualiza, no crea "*biografías*", sino más bien señala las estructuras de parentesco que dinamizan la subversión (el lector atento notará en seguida que el mero hecho de asociar estructuras de parentesco y subversión es, como poco, un desafío a su creatividad *racional* y moderna). Las conclusiones son, para el autor, de importante magnitud para afinar los estudios sobre la denominada "democracia de masas" en la India.

En la misma línea de pensamiento encontramos aquí el artículo de otra teórica postcolonial, Chandra Talpade Mohanty, que se ocupa de la naturaleza de la construcción de "los feminismos del Tercer Mundo" por parte de las académicas "feministas blancas, occidentales y radicales". Con el título "*Bajo los ojos de Occidente*", y partiendo de la base de que toda producción académica es en sí ideológica y política, la autora analiza cómo algunos sectores del feminismo occidental (fundamentalmente, en el mundo anglosajón⁵) crearon y sostienen una imagen *neocolonial* de "la Mujer del Tercer Mundo" que niega las complejidades constitutivas de las vidas de las mujeres en estos países: se crea una categoría abstracta de mujeres a las que se les presuponen las mismas condiciones monolíticas de opresión, los mismos deseos e intereses "independientemente

⁵ Colección "Mujeres en el Tercer Mundo", de Zed Books; cuyas autoras son feministas fundamentalmente provenientes de los mundos académicos británico y norteamericano.

de las contradicciones de etnia o clase". Esta imagen "pasiva", de una vida truncada por su género, su religión, atada a la "tradición", centrada en la familia y victimizada, sugiere la autora, se produce en contraste con la autorreferencia implícita de las feministas occidentales como mujeres modernas, cultas, con control sobre su cuerpo y su sexualidad y con capacidad para tomar sus propias decisiones.

Sin negar las condiciones de opresión (que existen, y la propia autora se sitúa en un plano personal a caballo entre las estructuras de parentesco tradicionales y los centros de producción cultural hegemónicos de Occidente), Chandra Talpade invita a reclamar la especificidad histórica en la posición de "distintas mujeres" como subordinadas, poderosas, marginales, centrales, etcétera, en relación con redes sociales y de poder particulares, teniendo en cuenta las relaciones de esas mujeres con otras mujeres y con otros hombres fuera de esas redes particulares⁶⁶. Se trata de hacer un análisis abandonando las divisiones binarias de género y contextualizando los múltiples status y roles que tienen las mujeres (como los hombres) en función de la clase social, la cultura, la religión, las estructuras de parentesco y otros marcos sociales

⁶⁶ Cutrufelli, socióloga feminista e italiana, intentó retratar en su obra *Women of Africa. Roots of oppression* cómo cambió el matrimonio tradicional tras la colonización en el caso de las mujeres bamba (según ella, perdiendo las mujeres la protección de las leyes tradicionales al mercantilizarse el ritual). Algunas teóricas postcoloniales, como la autora del artículo que nos ocupa, le reprochan que haga un uso bastante genérico de la categorización "mujeres bamba" sin tener en cuenta que es a través de las estructuras de parentesco y los ritos de iniciación como *algunas mujeres bamba*, antes y después de la colonización, se configuran como sujetos político-sexuales.

e ideológicos. Recuerda la autora cómo en 1979 las mujeres iraníes de las burguesías urbanas se manifestaban con el velo para manifestar su solidaridad con sus "hermanas obreras". Lo cual no justifica la actual imposición del velo en el Irán de nuestros días (bajo un mandato institucional coercitivo). Lo que el "feminismo radical imperialista" no ve, según la autora, es la capacidad de acción política de la mujer en espacios no binarios de acciones de poder (más allá de la ostentación o no del mismo) e incurre en un brutal universalismo epistemológico borrando las experiencias resistentes y marginales de la condición postcolonial que no respondan al canon teleológico feminista anglosajón.

Nirmal Puwar, en su capítulo "*Poses y construcciones melodramáticas*", profundiza en esta argumentación, llamando a los académicos que escriben sobre "la Mujer del Tercer Mundo" a hacer un alto en "sus doctos caminos" y parase a pensar en sus propias catexis y en cómo estas se asocian a la figura abstracta que crean al producir saber académico. Conocedora en su intimidad de las contradicciones de la condición postcolonial, Nirmal Puwar cuestiona la misma naturaleza del trabajo etnográfico como ojo epistémico omnisciente que está "en apuros" y que no pudiendo ya crear y encontrar al Otro en la condición postcolonial, se esfuerza en buscar rastro de él en el subalterno postcolonial aculturado, en un "multiculturalismo benevolente" que para Puwar tiene más que ver con la "compasiva exotización de la diferencia propia de las damas británicas del siglo XIX" que con una verdadera renuncia al pensamiento binario, una aceptación de las contradicciones irreductibles en las

“mujeres postcoloniales” no sólo como sujetos de producción victimizados si no como *sujetos activos de consumo*.

A continuación autores como Ella Shohat (*“Notas sobre lo postcolonial”*) o Achille Mbembe (*“Al borde del mundo. Fronteras, territorialidad y soberanía en África”*), desde distintas subjetividades y distintos contextos, polemizan sobre las nociones dadas del “Estado postcolonial”, sus fronteras y su limitada capacidad simbólica. Mbembe nos habla de las “concepciones endógenas”, desde abajo, del espacio y del desarrollo que están ya determinando lo que bajo nuestra mirada es simplemente un “proceso de fragmentación estatal”. El espacio de “lo informal” (término binario muy problemático y que es finalmente desechado por Mbembe así como por mucha literatura postcolonial africana) pone a la academia occidental ante un gran esfuerzo por comprender los imaginarios sociales autóctonos, más allá de adivinar si hay no o hay erosión o desestructuración del Estado y su soberanía. Mientras persisten los conflictos fronterizos (unas fronteras que, como dice Mbembe, no siempre fueron tan aleatorias como se piensa⁷⁷), las “reglas de gobierno privado indirecto” surgidas de complicados procesos sociales dibujan nuevas fronteras internas en los Estados (fenómeno que ya se había producido, según Mbembe, durante las distintas fases de la colonización y el desarrollismo: la extensión de los regímenes de disciplina, la urbanización,

⁷⁷ Achille Mbembe afirma que el colonizador trazó las fronteras en parte condicionado por las dinámicas internas de los territorios explotados, según las lógicas políticas, sociales y religiosas internas sobre las que muchas veces apoyó su poder y dominio colonial. Lo cual relativiza la idea de la “frontera arbitraria colonial” causante de todos los males del África postcolonial.

la industrialización a toda costa, en fin cualquier forma de reorganización del espacio y de las identidades). Así, para Mbembe, la importancia de la religión en las sociedades africanas hace que ésta sea ahora un factor de dinamismo con múltiples caras: la “cultura de protesta” de los imanes en Nigeria, la proliferación de cultos cristianos sincréticos en zonas donde la religión tradicional tiene aún gran preponderancia, etc. Todo ello se mezcla en las ciudades con una nueva economía moral consumista e individualista: todos ellos son procesos identitarios que no pueden ser fácilmente categorizados por el analista occidental (que tiende a confundir lo contradictorio con lo excluyente). La misma limitación de nuestra propia mirada sigue imponiéndose, y nada constructivo (política e ideológicamente) puede hacerse si no se admite tal límite antes de contribuir a la producción institucionalizada del saber académico.

Por su parte, Shohat entra a polemizar con las categorías formales de lo “post” (pues aún el mismo término “postcolonial” parece negar el hecho colonial mostrándolo como “algo superado” cuando en realidad lo sigue situando en un lugar central). Por tanto, se entra aquí a valorar las independencias, soberanías y “procesos de construcción nacional” formales. Dicha independencia, para Shohat, rara vez significó el fin de la hegemonía del Primer Mundo: en América Latina aún fue necesaria la revolución cubana y la nicaragüense para llevar a la práctica lo que ya Fanon predijo: el colono se va, para dejar paso a nuevas “formas de neocolonialismo asfixiante a través de Tratados de Libre Comercio y Organismos Internacionales y demás consecuencias

de la *gringostroyka*⁸⁸ local". Para la autora, así, lo postcolonial es entonces un "ir más allá del relato nacionalista y modernizador" anticolonial; es describir una era en la cual las relaciones de neocolonialismo estructural trascienden las categorías binarias centro/periferia, metrópoli/colonia, colono/colonizado; y tras descubrir que el hecho neocolonial es fragmentario, está presente tanto en la metrópoli como en la colonia (aquí la autora hace referencia a los flujos migratorios como ejemplo más evidente), la teoría postcolonial no puede más que ser un análisis crítico de las "historiografías" descentradas y de las nuevas relaciones de poder.

Stuart Hall desarrolla este último aspecto en su artículo "*¿Cuándo fue lo postcolonial? Pensar al límite*". Hace énfasis en lo dilatado y complejo que ha sido el proceso descolonizador: como tránsito desde un dominio colonial directo hacia las independencias, los nuevos "Estados-nación" y la aparición de poderosas élites locales que gestionan los denominados por Hall "efectos contradictorios del subdesarrollo" y otras secuelas persistentes de la colonización en los postcolonial. Así, lo "post" no es "sólo después, si no ir más allá y ver las rupturas, continuidades y transformaciones del hecho colonial desde la primera expansión ibérica hasta los mercados financieros globales". Y lo que subyace aquí para el autor es, en el perplejo mundo académico "sujeto-productor de saber y *dominación*", la incapacidad de las antiguas teorías para explicar el mundo (y la ceguera de las que se mantienen en sus certitudes).

⁸⁸ Término acuñado por el artista mexicano Guillermo Gómez-Peña, con un significado muy claro.

Al final de esta recopilación llega uno de los artículos más interesantes, con Robert J. C. Young y su "*Nuevo recorrido por las mitologías (Blancas)*". Basándose en su obra "*White Mythologies*" (publicada en 1990), Young parte de la premisa de Edward Said por la cual las ideologías del imperialismo capitalista y las críticas al mismo compartían las mismas premisas historicistas, dicotómicas, universalistas, teleológicas y cristianas; compartían algo de "esa blancura *impecable*". Partiendo de un profuso análisis de los límites del marxismo europeo y el postestructuralismo francés, Young recupera a Fanon y su idea según la cual las luchas anticoloniales marxistas, si bien legítimas y transformadoras de las condiciones estructurales de opresión entonces existentes, "dejaron fuera del radar muchas otras formas de opresión". A través de un análisis del primer maoísmo y del guevarismo (para Young, las ideologías anticoloniales más conscientes y más combativas con sus propios límites) y de la figura de Althusser como conexión clave para una renovación del pensamiento marxista europeo en 1968, Young invita a replantearse la filosofía política del activismo occidental frente a las formas de dominación globales. Sugiere continuar deconstruyendo las "mitologías blancas" haciendo por ello énfasis en valores comunitarios y no individuales, en las formas de desarrollo endógenas, particulares y autosostenidas. Pero hay que hacerlo empezando por las cuestiones de racismo, desigualdad, tierra, medio ambiente, desposesión, dignidad e identidad (de cualquier tipo), en la miscelánea de las ciudades postcoloniales modernas. Hay que recuperar de críticas como el guevarismo lo que tienen de

recuperables: la posibilidad de que cada pueblo "oprimido" de la Tierra pueda convertirse, a su manera, en sujeto de su propia historia.

Como conclusión ante este pequeño pero importante libro (contribución esencial a la visibilidad de una literatura académica apenas introducida en el Estado español), podemos recordar lo que ya advierten el propio Sandro Mezzadra y Federico Rahola: no hay una línea de continuidad evidente entre todos los aspectos sacados a relucir en obras como esta; no hay una única forma de definir "lo postcolonial" y sus condiciones. El riesgo de esencializar el antiesencialismo es permanente, y cada autor (que normalmente es consciente de ello) encuentra soluciones según su subjetividad y su contexto, soluciones que cada lector podrá encontrar más o menos satisfactorias.

Quizá, recuerda Mezzadra trayendo a Slavoj Žižek a colación, la "teoría postcolonial" puede ser un buen recordatorio del "desierto de lo real"⁹ frente a la globalización capitalista, pretendidamente irreversible y promotora de un cosmopolitismo multiculturalista que supone poco más que un "sincretismo superficial y simplificado" (de la mano del "capitalismo de la indiferencia y la apatía"). Así la literatura postcolonial puede ser un fructífero eje de debate para, dejando a un lado las universalidades abstractas, lidiar finalmente con las universalidades concretas, impuestas por la violencia del hecho colonial como discurso común de explotación y dominación, inherente al proyecto de la modernidad europea.

⁹ Véase SLAVOJ, Žižek (2005), *Bienvenidos al desierto de lo real*, Akal, Madrid.

Hay que recuperar el testigo de Fanon, Lumumba, C.L.R. James, y aquel Adorno que subrayó en una ocasión que el conocimiento de la historia debe ir más allá de la "desdichada linealidad de la sucesión de victorias y derrotas". Hay que recuperar la "lógica de hierro del otra vez" que había señalado Kwane Nkrumah para señalar las múltiples formas en las que la hegemonía occidental sigue retratando un Tercer Mundo como víctima homogénea. Y asumir nosotros, hijos todos de quienes somos, la "diosa" Europa, nuestras propias contradicciones y, de una vez por todas, el lenguaje de la *diferencia*. Pues ya Aimé Césaire había preconizado que la lucha sería larga, fragmentaria y muy costosa¹⁰.

***Javier MATEO GIRÓN** es alumno del Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid.

¹⁰ "Si, valdría la pena estudiar las formas de actuar de Hitler y el hitlerismo, y revelarle al muy distinguido, muy humanista, muy cristiano burgués del siglo XX, que lleva consigo un Hitler y que lo *ignora*, que Hitler lo habita, que Hitler es su demonio, [...] que, en el fondo de todo, lo que no le perdona a Hitler no es *el crimen en sí*, el crimen contra el hombre la humillación del hombre blanco, y haber aplicado en Europa procedimientos colonialistas que hasta ahora sólo concernían a los árabes de Argelia, a los coolies de India y a los negros de África". CESAIRE, Aimé (2006), *Discurso sobre el colonialismo*, Akal, Madrid. El libro original fue escrito en 1955.

CAMPOS, Alicia y CARRILLO, Miquel (eds) (2008), *El precio oculto de la tierra*, Icaria, Madrid.

SOBRE MALDICIONES Y BENDICIONES: LOS IMPACTOS DE LA EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES, por Jairo BAQUERO MELO*

En las últimas décadas el debate acerca del impacto que la explotación de los recursos naturales tiene sobre los países que albergan dichos recursos ha ganado importancia. Gracias a los trabajos sobre la denominada “maldición de los recursos naturales” el tema ha adquirido relevancia¹.

El libro *El precio oculto de la tierra* articula varios trabajos sobre este tema, centrados principalmente hacia países donde se explota petróleo y gas, y donde en mayor o menor medida, tienen presencia las empresas multinacionales españolas. Son interesantes las reflexiones planteadas en el libro sobre la dicotomía entre países consumidores y productores de recursos naturales, e ilustra casos entre estos últimos a partir de países africanos y latinoamericanos, recurriendo tanto los análisis realizados desde la academia como desde la sociedad civil.

En el capítulo introductorio de Alicia Campos y Miquel Carrillo, se destaca la literatura sobre la “maldición de los recursos

naturales”, considerando los efectos negativos que su explotación tiene en varios países. Entre otros factores, las causas son: la corrupción, la tendencia autoritaria de los gobiernos de esos países, la formación de un estado rentista y la dependencia del país de un recurso sin preocuparse por desarrollar otros sectores económicos. Además de lo anterior, la explotación de los recursos naturales puede generar la destrucción de comunidades locales y del medio ambiente. Se critica la posición de organismos multilaterales como el Banco Mundial, que consideran que las industrias extractivas tienen el potencial de beneficiar a todos los grupos sociales involucrados en su explotación, tanto en países consumidores como productores. Para los autores, estos organismos deberían reconocer que existen múltiples intereses en conflicto.

En los países consumidores, las acciones que el estado y las empresas transnacionales llevan a cabo en el exterior se dirigen a buscar la satisfacción de la demanda de recursos energéticos sin llegar a cuestionar los impactos en otras sociedades. Miquel Ortega expone varios indicadores para

¹ Véanse por ejemplo los trabajos de Terry Lynn Karl, entre otros.

mostrar que los principales países que abastecen de materias primas a España presentan bajos niveles de democracia y altos niveles de corrupción. España realizó importantes inversiones en América Latina gracias a las privatizaciones que tuvieron lugar en los años noventa y las empresas españolas han aumentado su presencia en África. Pero la política exterior española debería integrar en mayor medida mecanismos que busquen reducir los impactos negativos a nivel sociopolítico y ambiental en dichos países.

La “transparencia” ha sido propuesta como el antídoto para contrarrestar la maldición de los recursos naturales. Como exponen en su capítulo Belén Díaz y Marc Niñerola, los países ricos en recursos tienden a presentar sistemas financieros poco preparados para gestionar las rentas de hidrocarburos, a lo que se suma la opacidad en las negociaciones entre multinacionales y gobiernos así como en las transacciones financieras y los pagos realizados a los gobiernos. Campañas como la de *Hagan Público lo que Pagan* (PWYP) y la *Iniciativa por la Transparencia en las Industrias Extractivas* (EITI) buscan reducir la corrupción con la transparencia y con ello, aumentar las posibilidades de desarrollo en dichos países. Pero uno de los principales obstáculos a este objetivo es la negativa de las multinacionales a revelar información sobre sus transacciones. Como señalan los autores, actores como las agencias internacionales de crédito, los países donantes y los gobiernos de origen de dichas empresas también deberían incluir la transparencia dentro de sus políticas.

Otro problema que surge de la

explotación de los recursos naturales, es el endeudamiento de las economías de los países ricos en recursos. Iolanda Fresnillo y Mónica Vargas explican el círculo vicioso en el que caen esos países: endeudamiento, explotación de los recursos, daños socio-ambientales y bajo impacto en el desarrollo de las comunidades locales y nacionales. A su vez, la búsqueda de sustitutos al petróleo está llevando a intensificar la producción de biocombustibles que presionan y perjudican los niveles de producción agrícola de los países en vía de desarrollo, profundizan el modelo agro exportador, desplazan la frontera agrícola y promueven la deforestación, como en el caso de Brasil.

Los estudios de caso presentados en el libro pueden ser divididos en regiones. Por una parte, están los países africanos, entre los que se trata el caso de Argelia. Este país es el principal proveedor de gas de España, y el artículo de Jesús García-Luengos muestra la evolución histórica de los problemas políticos y sociales del país con la explotación de los hidrocarburos. Una de las principales conclusiones de este capítulo es que a pesar de la riqueza en hidrocarburos, la población no se ha visto beneficiada en términos de desarrollo. Las rentas han tendido a crear intereses en torno a ellas que han impedido adoptar políticas económicas más responsables. Y las políticas exteriores de los países europeos no han contribuido a cambiar esa situación.

En el caso de Chad, Artur Colom muestra las dificultades del modelo adoptado allí por el Banco Mundial. Éste buscaba responder al mismo tiempo al pago de la deuda contraída con el

Banco y a la reducción de la pobreza. Los obstáculos de dicho modelo se relacionan con dificultades técnicas e intereses políticos; las debilidades estructurales e institucionales junto a las imposiciones externas, evitaron que el modelo fuera bien gestionado. Y los conflictos sociales dificultaron el surgimiento de una sociedad civil, capaz de presionar al gobierno y a las empresas. Ese mismo obstáculo está presente en Guinea Ecuatorial, donde solo quienes apoyan al gobierno se benefician a nivel económico. Este país también es un ejemplo de cómo pueden presentarse unos indicadores macroeconómicos positivos junto al mantenimiento de condiciones de vida precarias entre la población. Plácido Micó plantea que allí el gobierno ha sabido utilizar —a nivel interno e internacional— el poder que ha ganado con el petróleo, evitando que organismos internacionales fiscalicen la situación de derechos humanos.

Por el lado de América Latina, hay que tener en cuenta que los procesos socio políticos que ha sufrido la región andina en los últimos años, guardan relación con los modelos de explotación de los hidrocarburos. En el caso de Bolivia, se ha dado lo que Marc Gavaldà denomina una “nacionalización inconclusa”, en medio de un equilibrio entre la explotación de los recursos a favor del desarrollo, frente a la conservación de reservas naturales. Aunque el estado ha ganado mayor control, por ejemplo en la fijación de precios, el autor plantea que en varios puntos geográficos del país está en juego la conservación de las reservas naturales. A pesar de la presión de algunas poblaciones para pedir una indemnización, varias zonas van a verse afectadas si el estado no cambia su

modelo de fiscalización en la explotación de los hidrocarburos.

Los conflictos socioambientales tienen un lugar protagónico dentro de la conflictividad presente en Perú. Marco Arana destaca que las actividades mineras se llevan a cabo sobre todo en las zonas más afectadas por la pobreza, y que el mayor dinamismo económico no se ha traducido en la reducción de esa problemática. El autor resalta los impactos negativos sobre la salud, así como la represión que las autoridades y los grupos de seguridad privada ejercen sobre quienes denuncian las violaciones a los derechos humanos. Por su parte, en el caso de Colombia, Pedro Ramiro y Aloia Álvarez critican las políticas del gobierno colombiano, en la medida que éste ha buscado vender una imagen de seguridad, en medio de una realidad de represión, violaciones a los derechos humanos y desplazamientos forzados. Los autores resaltan la “corresponsabilidad” que las empresas multinacionales tienen en esos hechos, al apoyar a algunos actores del conflicto (sobre todo a paramilitares) y al fomentar directa o indirectamente el desplazamiento forzado de población, que afecta especialmente a poblaciones indígenas y afrodescendientes.

Hay que resaltar que este libro abre debates interesantes, por ejemplo, sobre la conveniencia o no —a nivel de desarrollo, derechos humanos, medio ambiente, etc.—, de explotar los recursos naturales a través de la nacionalización, o de concesiones a empresas privadas. También sería interesante profundizar en un futuro en el tema de la efectividad y los desafíos de las campañas actuales en favor de la transparencia.

***Jairo BAQUERO MELO** es economista y ha cursado el Máster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia, y el Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid.

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
ISSN 1699 - 3950