

Manuela Mesa (coord.)

# **Retos inaplazables en el sistema internacional**

*Anuario 2015-2016*

*baiz*



*ceipaz*

Libro Amigo de los Bosques  
**GREENPEACE**

El papel de este libro es 100% reciclado, es decir, procede de la recuperación y el reciclaje del papel ya utilizado.

La fabricación y utilización de papel reciclado supone el ahorro de energía, agua y madera, y una menor emisión de sustancias contaminantes a los ríos y la atmósfera. De manera especial, la utilización de papel reciclado evita la tala de árboles para producir papel.

Retos inaplazables en el sistema internacional.  
Anuario CEIPAZ 2015-2016

Federico Mayor Zaragoza, Ferrán Puig Vilar, José Antonio Sanahuja, Aitana Guia, Francisco Rojas Aravena, Manuela Mesa, Alberto Piris, Rosa Meneses, Xulio Ríos, Andrés Serbin, Gorka Gamarra


© Federico Mayor Zaragoza, Ferrán Puig Vilar, José Antonio Sanahuja, Aitana Guia, Francisco Rojas Aravena, Manuela Mesa, Alberto Piris, Rosa Meneses, Xulio Ríos, Andrés Serbin, Gorka Gamarra

De esta edición:

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

Edición de textos: CEIPAZ  
Diseño: Alce Comunicación  
Impresión: Perfil Gráfico  
Cuarta edición: Abril 2016  
ISSN: 2174-3665  
Depósito legal: M-16885-2012

---



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

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

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

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



## Sumario

Introducción <i>Manuela Mesa</i> .....	9
---	---

### Tendencias internacionales

Emergencias planetarias, retos inaplazables <i>Federico Mayor Zaragoza</i> .....	13
El cambio climático: propuestas desde la sociedad civil tras la cumbre de París <i>Ferrán Puig Vilar</i> .....	37
La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera” <i>José Antonio Sanahuja</i> .....	71
El reto del nativismo a la pluralidad e igualdad en las democracias liberales <i>Aitana Guia</i> .....	107
Balance de las Misiones de Paz: como mejorar sus prácticas <i>Francisco Rojas Aravena</i> .....	121
XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras en la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad <i>Manuela Mesa</i> .....	137

### Perspectivas regionales

La reaparición de Rusia en el escenario internacional <i>Alberto Piris</i> .....	169
Irán, la cuestión nuclear y su papel como actor regional <i>Rosa Meneses</i> .....	181
La larga reconversión de la economía china <i>Xulio Ríos</i> .....	193
Cuba: mirando hacia el futuro <i>Andrés Serbin</i> .....	209
Tendencias en la resolución y gestión de conflictos en África: de la declaración a la ocupación de Sirte <i>Gorka Gamarra</i> .....	229

Relación de autores y autoras .....	257
-------------------------------------	-----



# Introducción

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



Estamos en un momento de revisión de las principales medidas adoptadas hace diez o quince años sobre cuestiones esenciales para la supervivencia del planeta y de la humanidad: el medio ambiente, los conflictos, el desarrollo sostenible, la desigualdad y los procesos de construcción de la paz.

Es urgente adoptar medidas que vayan a resolver estos problemas globales que comprometen el futuro de las generaciones venideras y que suponen una gran amenaza y sufrimiento para una parte importante de la población. Como señala el profesor, Federico Mayor Zaragoza, en su artículo para este anuario: "Es tiempo inaplazable para la acción a escala global". Algunos procesos son irreversibles y requieren de una acción adecuada e inaplazable; contamos con los conocimien-

*Es preciso  
avanzar hacia  
una gobernanza  
global  
democrática que  
permita actuar  
para preservar  
los bienes  
públicos globales*

tos y la tecnología para hacer frente a estos problemas pero hace falta voluntad política para actuar sobre ellos. Es preciso avanzar hacia una gobernanza global democrática que permita actuar de manera decidida, adoptando compromisos capaces de preservar los bienes públicos globales relacionados con la naturaleza, la cultura, el conocimiento y la salud.

Uno de los principales retos actuales es el que se refiere al cambio climático, que fue abordado en la Cumbre de París en diciembre de 2015. El ingeniero de Telecomunicaciones y comunicador científico, Ferran Puig hace una valoración de los acuerdos adoptados en esta Cumbre y plantea como las medidas adoptadas son insuficientes, lo que traerá graves consecuencias para la supervivencia del planeta y de la especie humana. Otra de las crisis que ha desatado todas las alarmas, ha sido el aumento del número de refugiados que huyen de las guerras actuales y la reacción de las instituciones europeas para hacer frente a este fenómeno. El profesor de Relaciones Internacionales, José Antonio Sanahuja hace una valoración de los acuerdos adoptados por la Unión Europea para afrontar la llegada de refugiados y cuestiona el enfoque securitario adoptado, utilizando la ayuda externa como contrapartida a terceros países para la readmisión o bien el control migratorio en origen. Existe un problema de gobernanza europea, que afecta tanto a sus instituciones y políticas, como a sus principios y valores y que amenaza con poner fin al proyecto europeo, tal y como lo concibieron sus fundadores. Asimismo, la profesora de Historia Contemporánea, Aitana Guía introduce el concepto de “nativismo” y como se ha ido conformando en Europa para restringir el flujo de refugiados e inmigrantes, al convertirlos en enemigos externos que amenazan el bienestar y los valores europeos.

Por su parte Naciones Unidas, durante 2015 ha hecho un análisis sobre las Misiones de Paz, la Comisión para la Consolidación de la Paz y la resolución 1325 sobre mujer, paz y seguridad. Estos tres informes arrojan recomendaciones importantes en el ámbito de la paz y la seguridad. Se trata de medidas y procedimientos necesarios para fortalecer la arquitectura de Naciones Unidas, así como una evaluación para mejorar la implementación de los programas sobre el terreno. Francisco Rojas Aravena, rector de la Universidad para la Paz en Costa Rica hace un análisis de los informes sobre las misiones de paz y la Comisión para la Consolidación de la Paz. Y Manuela Mesa, directora de CEIPAZ hace un balance del XV Aniversario de la adopción de la resolución 1325 sobre mujer, paz y seguridad por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

En el apartado perspectivas regionales se han seleccionado dos países, que entran en un nuevo momento histórico. Por una parte Irán, que después del acuerdo nuclear alcanzado en 2015 y el levantamien-



to de las sanciones económicas a mediados de enero de 2016, inicia una etapa de cambios en el país y se consolida su papel como actor regional. La especialista en mundo árabe y periodista Rosa Meneses aborda en su capítulo para este anuario, los cambios que se han producido en el país, así como el papel que juega éste en una región marcada por la inestabilidad y la guerra. Por otra parte, Cuba que mira al futuro y que desde los años noventa está viviendo transformaciones sustanciales. Como explica el presidente de CRIES, Andrés Serbin el gobierno cubano enfrenta importantes retos relacionados con la gestión exitosa de las relaciones con los Estados Unidos, las oportunidades para profundizar en los cambios económicos en marcha y la urgente necesidad de gestionar una transición generacional que permita profundizar en las reformas.

También China se encuentra en un momento de importantes reformas que forma parte del proyecto de modernización y renovación iniciados años atrás. Como explica Xulio Rios, director del Observatorio de Política China hace falta introducir cambios en la economía del país, que vive momentos convulsos, pero la capacidad de actuar está limitada por los intereses particulares y corporativos. Por su parte, en el actual contexto internacional, el papel geoestratégico de Rusia no ha dejado de aumentar. Como explica el general en la reserva, Alberto Piris: Rusia se ha reinstalado en el centro de equilibrio del poder mundial con la intervención en Siria y comparte con Europa un pasado común que les obliga a entenderse. El anuario finaliza con un artículo sobre la Unión Africana, realizado por el periodista Gorka Gamarra que aborda el papel que ha ido adquiriendo esta institución en la gestión y resolución de los conflictos armados en el continente.





# Emergencias planetarias, retos inaplazables

*Federico Mayor Zaragoza*

*Presidente de la Fundación Cultura de Paz*



*“Estamos en un momento crítico de la historia de la Tierra, en el cual la humanidad debe elegir su futuro”.*

Carta de la Tierra (2000)

Es apremiante tomar medidas a tiempo para detener el progresivo deterioro de la habitabilidad de la Tierra y de las condiciones de vida de buena parte de los seres humanos. De otro modo, podrían alcanzarse puntos de no retorno que afectarían irreversiblemente el legado de las presentes generaciones a las siguientes.

Por primera vez en la historia, las actividades de nuestra especie –¡capaz de pensar, de imaginar, de anticiparse, de crear!– pueden afectar el entorno ecológico de forma irremediable. Quieran o no reconocerlo algunos obcecados e ignorantes cortoplacistas, nos hallamos en el antropoceno: el formidable tesoro de la naturaleza que nos circunda está en peligro. Debemos reaccionar sin dilación.

Está en gravísimo riesgo la propia vida de muchísimos niños, mujeres y hombres por la obstinada e inadmisiblemente insolidaridad de los más encumbrados y privilegiados, que cuentan y recuentan sus muertos pero no prestan la mínima atención a los ajenos. Miles de personas viven y mueren en condiciones de extrema pobreza.

Sin embargo, no hay fondos para contribuir al desarrollo sostenible y sostenido de los países más necesitados. El neoliberalismo sustituyó la cooperación por la explotación, las ayudas por los préstamos, los valores éticos por los bursátiles y las Naciones Unidas por grupos plutocráticos (G7, G8, G20). ¿Cómo puede pretenderse que siete, ocho o 20 países ricos tomen en sus manos la gobernación de más de 190 Estados? Y, no obstante, se aceptó. Como se aceptó que, en una Unión Europea monetaria, los “mercados” nombraran directamente y sin urnas a los gobiernos de Italia y Grecia, que es la cuna de la democracia.

Una economía basada en la especulación, la deslocalización productiva y la guerra sigue aumentando las desigualdades sociales y ocupando cada rendija de otros sistemas alternativos que emerjan. Si la prima de riesgo –paralela a la mayor precariedad– sigue orientando los pasos de la economía en lugar de hacerlo los “principios democráticos” que con tanta lucidez establece la Constitución de la UNESCO, los grandes consorcios no cesarán de progresar y marcar el paso de un sistema que, en particular desde la década de los ochenta, marginó al multilateralismo democrático, y que ahora, urgidos ante el abismo de situaciones sin regreso, es preciso reponer sin demora.

*El neoliberalismo  
sustituyó la  
cooperación por  
la explotación,  
las ayudas por  
los préstamos, los  
valores éticos por  
los bursátiles*

### **Irreversibilidad potencial**

No puede comprometerse el futuro de las generaciones venideras. En 1997, la Conferencia General de la UNESCO aprobó por unanimidad una Declaración en la que se ponía de relieve la responsabilidad de las generaciones presentes en relación a las futuras (UNESCO, 1997).

Sería una irresponsabilidad histórica permitir que la habitabilidad de la Tierra se deteriorara. Y no remediar el drama humano de los refugiados e inmigrantes. Y no detener la locura del llamado Estado Islámico. Y de la guerra en Siria. Y del hambre, que cada día causa –no me canso de repetirlo– la muerte de miles de personas al tiempo que se invierten en armamento y gastos militares 3000 millones de dólares. Bastaría con reducir razonablemente este “derroche” bélico para poder hacer frente a estas necesidades acuciantes de la humanidad y, particularmente, a las potencialmente irreversibles. Hay que actuar con rapidez, aplicando todos los conocimientos disponibles para detener y reconducir las presentes tendencias.

## Múltiples advertencias desoídas

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, en particular, han sido muchas las advertencias que distintas instituciones, como Naciones Unidas, han hecho sobre los riesgos que podría correr la humanidad en su conjunto si no se adoptaran a tiempo las medidas correctoras adecuadas. Estas llamadas de atención no sólo han sido ignoradas en muchas ocasiones sino, en otras, inactivadas conscientemente, lo que es reprobable y no debería haberse tolerado. Así, en 1979, la Academia de Ciencias de los Estados Unidos alertó sobre el hecho de que no sólo las emisiones de anhídrido carbónico se incrementaban sino que la recaptura por parte de los océanos, auténticos “pulmones” de la Tierra, decrecía progresivamente debido a la disminución del fitoplancton, por el efecto nocivo que tenía el lavado de los tanques de los petroleros en alta mar en vez de hacerlo en las instalaciones portuarias adecuadas. En lugar de reaccionar positivamente, el suministrador de carburantes Exxon-Mobile creó una fundación, inmediatamente secundada por países del Golfo, para, a través de pseudocientíficos a sueldo, manifestar lo contrario. Durante varios años la codicia fue, una vez más, la causa de la inacción por quienes correspondía la adopción de medidas. Fueron necesarios más de 20 años para que, con la publicación en *Newsweek* de un excelente artículo titulado "The truth about denial" se iniciara la reacción oportuna (*Newsweek*, 13/08/2007).

Especialmente el neoliberalismo, a través de una educación fomentada desde instituciones económicas, que favorecen el *tener* y no el *ser*, ha marginado o silenciado referentes que hubieran sido importantes para que hoy los horizontes fueran más esclarecidos. Entre otros, podemos citar a los siguientes: Declaración Universal de los Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948); Plan Mundial de Acción para la educación en Derechos Humanos y Democracia (Montreal, 1993); Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos (Viena, 1993); Compromisos de la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social (1995)<sup>1</sup>; Declaración de Principios sobre la Tolerancia (Conferencia General de la UNESCO, 1995); Decenio Internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo (2001-2010) (AG-NU, 1998); Declaración y Programa de Acción para una Cultura de Paz (AG-NU, 1999); Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (UE, 2000)<sup>2</sup>; Carta de la Tierra (2000); Alianza de Civilizaciones (UN, 2004)...

En la XV Cumbre Mundial de Premios Nobel celebrada en Barcelona, el 13 al 15 de noviembre 2015 –que contó con la participación de una decena de premios Nobel de la Paz, entre ellos Oscar Arias, Mijail

<sup>1</sup> <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/cumbre/copenhague.htm>

<sup>2</sup> [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)

Gorbachew, Tawakkul Karmán, Shirin Ebadi, Mairead Maguirre, Betty Williams, entre otros– se realizó un llamamiento urgente a la humanidad para que actúe sin demora en la resolución de los grandes desafíos en los que pueden alcanzarse puntos de no retorno. Los medios de comunicación, gobernantes y parlamentarios, no se han hecho eco de tan apremiante e importante llamamiento.

Es un auténtico escándalo que sus gritos de alerta hayan sido silenciados. El inmenso y sesgado poder mediático no deja oír sus sabias y oportunas recomendaciones. A pesar de que el tiempo se acaba, nos quieren espectadores impasibles, gregarizados y cómplices. En la Declaración final de esta Cumbre considero relevante resaltar:

“Colectivamente elevamos nuestras voces para solidarizarnos con los millones de refugiados que se han visto obligados a abandonar sus hogares. Afirmamos que la manera de honrar y proteger su inherente dignidad y sus derechos humanos es una medida de nuestra propia humanidad.

Nos preocupa particularmente la situación de mujeres y niños cuyas vidas han sido devastadas por el conflicto, la represión y la privación. Debemos y podemos eliminar las condiciones que obligan a las personas a abandonar sus hogares.

La crisis de los refugiados y la migración no son hechos aislados. Son síntomas de problemas más amplios a los que se enfrenta la humanidad y que incluyen:

- continuos conflictos en muchos países;
- consecuencia del militarismo, del nacionalismo extremo y del uso de la fuerza y guerras de proximidad por potencias mundiales en la búsqueda de intereses estratégicos, financieros e ideológicos;
- creencias religiosas distorsionadas que conducen a terribles actos de violencia;
- fracaso de una gobernanza caracterizada por la corrupción rampante y la ausencia de democracia, derechos humanos básicos y Estado de derecho;
- las profundas desigualdades en oportunidades y en el bienestar económico y social entre y dentro de los llamados países desarrollados y en desarrollo;
- incapacidad para integrar, tolerar y apreciar el valor de la diversidad religiosa, cultural y étnica;
- el creciente impacto del cambio climático que amenaza cada vez más la seguridad alimentaria y afecta las vidas de cientos de millones de personas en las sociedades más vulnerables; y
- la explotación criminal de los refugiados por parte de los traficantes.”

*La manera de honrar y proteger la dignidad de los refugiados, es una medida de nuestra propia humanidad*

La Declaración continua con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles, el desarme nuclear y el cambio climático, en el que se destaca, en primer lugar, como la influencia humana en el sistema climático es clara y aumenta sin cesar; en segundo lugar se señala la importancia de actuar rápida y decisivamente para evitar progresivamente los resultados destructivos; y en tercer lugar, se afirma que tenemos los medios para limitar el cambio climático y construir un futuro mejor. El Informe trata explícitamente las consecuencias del cambio climático sobre la seguridad humana, incluyendo la migración, el desplazamiento y los conflictos violentos.

“Nosotros, los pueblos”, debemos reaccionar sin demora. No debemos prolongar la deriva que podría afectar al conjunto de la humanidad irreversiblemente. Debemos atender las advertencias para “cambiar de rumbo y nave”, como recomendaba sabiamente José Luis Sampedro.

### **En el antropoceno, cambios radicales en las presentes tendencias**

Una economía basada en la exclusión, en el interés a corto plazo, en la especulación, en la deslocalización productiva y económica y en la preparación de la guerra ha conducido a una situación de una complejidad extraordinaria, que requiere, teniendo en cuenta sobre todo procesos potencialmente irreversibles, la adopción urgente de medidas que puedan rectificar el curso de las actuales tendencias. El balance actual puede resumirse como sigue: 3.000 millones de dólares se invierten diariamente, en gastos militares y armamento; según OXFAM, 85 personas concentran una riqueza equivalente a la de la mitad de la humanidad (3.300 millones de personas); la llamada “sociedad del bienestar” se reduce al 20% de los habitantes de la tierra, concentrados en los barrios prósperos de la aldea global; en un gradiente progresivo de precariedad, el 80% de la humanidad vive en circunstancias difíciles hasta alcanzar, en 1000 millones de personas, los límites de la pobreza extrema; la cooperación para el desarrollo –la palabra “compartir” era clave del Sistema de las Naciones Unidas en los años cincuenta y sesenta– se ha ido reduciendo progresivamente, en lugar de fortalecer a los países más necesitados con un desarrollo integral, endógeno, sostenible y humano; se ha debilitado al Estado-Nación, transfiriendo progresivamente recursos y poder a gigantescas estructuras multinacionales; la inexistencia de Cortes Internacionales de Justicia plenamente activas y respetadas por todos ha conducido a una total impunidad a escala supranacional, de tal modo que el tráfico de armas, de drogas, de personas –hasta llegar al horror de órganos humanos– tienen lugar con la mayor impunidad.

*Es apremiante  
la refundación  
del Sistema de  
Naciones Unidas,  
con voto  
ponderado pero  
sin veto*

En consecuencia, es apremiante la refundación del Sistema de Naciones Unidas, con voto ponderado pero sin veto, en el que tengan representación no sólo los Estados sino, como reza la Carta, “los pueblos”, para que, en el menor tiempo posible, el progreso científico permita una vida digna para todos los habitantes de la Tierra, a través de una economía que atienda las prioridades, bien establecidas ya, conducentes a un desarrollo humano y ecológicamente sostenible.

Estas prioridades son: alimentación (agricultura, acuicultura y biotecnología); acceso general al agua potable (recolección, gestión, desalinización...); servicios de salud de calidad; cuidado del medio ambiente; educación y paz. Una educación que proporcione a todos conciencia global. Es un aspecto crucial: el prójimo puede ser próximo o distante. Y el cuidado del entorno no debe limitarse a lo más cercano sino que debe extenderse, porque el destino es común, a todo el planeta. A este respecto vale la pena recordar la anécdota que cuenta el periodista y fundador de *Inter Press Service*, Roberto Savio, cuando, siendo muy joven, visitaba China en la época de Chu En Lai: “Con gran emoción, me acerqué a saludar a aquel hombre mítico, de grandes cejas y características facciones. Al darle la mano, le dije: “¡Qué país maravilloso! La pena es que esté tan lejos...” Chu me miró fijamente y me dijo, después de una larga pausa: “¿De dónde?”. Hoy nuestra conciencia ya no acepta lejanías físicas.

Hoy ya podemos contemplar el mundo y debemos observarlo –“¡qué difícil es observar lo que vemos todos los días!”, advirtió Julián Marías– para que la cotidianidad no signifique aceptar lo inaceptable ni considerar que los “efectos colaterales” del sistema actual son irremediables. Ese genocidio de desamparo e inanición que tiene lugar cada día; la forma en que tratamos a quienes intentan llegar, porque se mueren de hambre en sus lugares de origen, a los países más adelantados, deben ser rechazados por un clamor popular con creciente influencia en el ciberespacio. En la era digital, seremos capaces de aplicar aquella fantástica adaptación del conocido refrán que hizo el genial Mario Benedetti: “Todo depende del dolor con que se mire”. Y es que lo primero que tenemos que hacer es reconocer que el Producto Interior Bruto puede reflejar la situación de la macroeconomía, pero no de la inmensa mayoría de los ciudadanos.

### **En la era digital, por fin, la voz del pueblo**

“Como nunca antes en la historia, el destino común nos insta a buscar un nuevo comienzo”, concluye la *Carta de la Tierra*. El por-venir está por-hacer y es preciso y posible inventar el futuro.



Voz del pueblo para “ingeniar” el futuro con la creciente participación de ciudadanos de todo el mundo, capaces de conocerse y concertarse a través de las redes sociales virtuales de creciente importancia y capacidad de movilización, que propondrán soluciones a los distintos problemas planteados, pasando a ser una parte relevante del funcionamiento democrático a escala local y planetaria.

Voz del pueblo para la innovación política, económica y social. Eliminación sin contemplaciones de la evasión tributaria y de la corrupción, utilizando asimismo fuentes alternativas de financiación, como el impuesto sobre transacciones financieras electrónicas; contribuciones estrictamente proporcionales a los ingresos; revisión conceptual y práctica del trabajo y del empleo, propia de la era digital.

Voz de pueblo para compartir adecuadamente los beneficios que se obtienen de la explotación de los recursos naturales entre aquellos que poseen la tecnología y los habitantes de los espacios donde dichos recursos se hallen.

Aferrados a sus asideros y privilegios, los más poderosos intentan demorar la ya inaplazable transición histórica de súbditos a ciudadanos, de espectadores a actores. Durante siglos, callados, obedientes, atemorizados. Y ahora, de pronto, los cambios de hondo calado son factibles.

En la era digital, la libertad de expresión permitirá la participación progresiva de todos los ciudadanos en la toma de decisiones, de tal forma que se fortalecerán los sistemas democráticos. Como resultado de las convocatorias electorales, los ciudadanos son contados, pero después raramente cuentan –y en esto consiste la democracia– en la toma de decisiones por parte de los gobiernos. A partir de ahora, sucesivamente, el poder no sólo deberá oír sino escuchar las opiniones de todos los ciudadanos de forma permanente.

“Libres y responsables”, así es como define el artículo primero de la UNESCO a las personas educadas. En el antropoceno, garantizar la habitabilidad de la Tierra y una vida digna a todos los seres humanos, constituye una “responsabilidad esencial” porque el fundamento de todos los derechos humanos es la igual dignidad, sea cual sea el género, el color de piel, la creencia, la ideología, y la edad.

Cuando contemplamos el mundo en su conjunto nos damos cuenta que, con loables excepciones, las ambiciones hegemónicas han conducido, a pesar de diseños tan excelentes para la gobernación planetaria como el Sistema de las Naciones Unidas concebido por el Presidente Roosevelt en 1944 y 1945, a una situación en la que la razón de la fuerza sigue prevaleciendo sobre la fuerza de la razón.



Vivimos pendientes, sobre todo en Europa –puesto que el Presidente demócrata Obama ha sabido esquivar hábilmente el desplome financiero producido por los “fondos humo” en Norteamérica– de las fluctuaciones de la bolsa y de las “primas de riesgo”, al mismo tiempo que quienes controlan los grandes resortes del poder (político, financiero, militar, energético, mediático...) procuran desviar la atención popular, convirtiendo a buena parte de los ciudadanos en espectadores “forofos”, de tal modo que sentimientos de fanática afiliación desdibujan los auténticos grandes desafíos como los que afectan al medio ambiente, a la salud, etc. Y contemplamos impasibles cómo los “mercados” acosan a los partidos políticos menos afines y aturden a los ciudadanos.

Sin embargo, por primera vez en la historia, son ya factibles cambios radicales, porque coinciden tres hechos favorables:

1. El conocimiento de lo que acontece en el mundo, incrementándose los sentimientos de solidaridad (material e “intelectual y moral”, como se establece en el preámbulo de la Constitución de la UNESCO);
2. Mayor número de mujeres en la toma de decisiones, actuando ya en virtud de las facultades que les son inherentes;
3. La posibilidad de participación no presencial, gracias a la moderna tecnología de la comunicación y de la información.

En la Unión Europea –¡unión monetaria!, hay que repetirlo– todavía prevalece el “gran dominio” financiero, militar y mediático, y en Estados Unidos, con un Partido Republicano insolidario y ultraconservador, es muy difícil imaginar una movilización a gran escala, aunque si tenemos en cuenta el conjunto de la Tierra y no sólo a Occidente, es previsible que las innumerables insumisiones pacíficas vayan tejiendo su “primavera” y estén generando la oportunidad de pasar a la acción.

Conscientes de lo que sucede a escala planetaria, los ciudadanos serán progresivamente ciudadanos de mundo. Y pasarán de espectadores distraídos a actores diligentes.

Pero los medios de comunicación no pueden seguir siendo, en una proporción que se está haciendo excesiva, “la voz de su amo”. No pueden seguir sin alarmar como corresponde cuando notifican, de pasada, los altos grados de contaminación que ahora mismo se están viviendo en ciudades como Milán, Pekín, o Madrid. Ni ignorar, como ya hemos comentado, las severas y apremiantes recomendaciones formuladas hace tan sólo unas semanas por los Premios Nobel de la Paz reunidos en Barcelona.

*Es previsible que las innumerables insumisiones pacíficas vayan tejiendo su "primavera" y estén generando la oportunidad de pasar a la acción*

Exijamos todos que 2016 sea el principio de la reducción de la locura del armamentismo en favor de la cordura del desarrollo. Sí, ahora es inaplazable levantar la voz y corregir las tendencias actuales antes de que sea demasiado tarde. Constituiría un error histórico imperdonable que, ofuscados por las baratijas y el bullicio del consumo, sin reparar en sus efectos perniciosos, con unos medios de comunicación con frecuencia sesgados y que favorecen la gregarización y el olvido de lo relevante, nos olvidásemos de los grandes desafíos que en la actualidad ya alcanzan a una mayoría de las personas y que, en breve plazo, pueden afectar a todos.

Voz de “Nosotros, los pueblos...”, como se inicia la Carta de las Naciones Unidas, que pueda velar, gracias a su número, fuerza y sentido, por el cumplimiento a escala global de las condiciones mínimas que permitan el inicio de una nueva era, del “nuevo comienzo” que proclama la *Carta de la Tierra*.

Con el concurso insustituible de medios de comunicación de toda índole, la voz de la gente podría, por fin, prevalecer sobre la de los multimillonarios consorcios, para que, los intereses de la humanidad sean tenidos en cuenta; para que por fin, puedan detenerse procesos que ensombrecerían para siempre los horizontes de las generaciones venideras; para que las condiciones para una vida digna en la Tierra no sigan poniéndose en peligro. Todo ello es impensable sin la contribución convencida y diligente de los omnipresentes y omnipotentes medios de información y de comunicación. De ellos depende, en buena medida, que los próximos años sean los de la inflexión de la alarmante deriva presente, del desorden conceptual y estructural de una gobernación sin brújula a ciudadanos del mundo capaces de ejercer plenamente los derechos humanos. Para cumplir los deberes propios de la responsabilidad intergeneracional y no dejar a nuestros descendientes una casa desvencijada, es ineludible “hacer posible la transición suprema de la fuerza a la palabra”.

En 2012 publiqué, inspirado por las pertinentes y oportunas publicaciones de Stephan Hessel y José Luis Sampedro –“Indignaos”, “Implicaos”– un opúsculo titulado *Delito de Silencio*. Terminaba con un poema que escribí en 1994 y que dice así: “*Delito / de silencio. / Tenemos que convertirnos / en la voz / de la gente / silenciada. /... Que todos los que puedan / se unan / a este grito. /*”.

### **Recientes propuestas a escala global**

Durante el año 2015 ha habido tres propuestas especialmente relevantes que deben ahora tenerse muy en cuenta para asegurar su puesta en práctica.

*La prevención y  
resolución de  
conflictos  
centrada en el  
diálogo será  
promovida  
activamente en el  
continente  
africano*

*a) La prevención de conflictos*

En el mes de septiembre de 2015, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó un informe muy relevante sobre la prevención de conflictos. Un “renovado compromiso”, era el llamamiento que precedía a una serie de propuestas, basadas en el análisis de la nueva situación a escala planetaria y la “alerta anticipada”. Es fundamental que el Sistema de las Naciones Unidas no sólo sea requerido para el mantenimiento de la paz o la resolución de situaciones críticas sino que permita, en toda la medida de lo posible, evitar que se desencadenen situaciones que conducen a la confrontación. Y evitar, sobre todo, actuaciones discrecionales, tan inadmisibles desde todos los puntos de vista, comenzando por el ético, como la invasión de Irak basada en la simulación y la mentira.

La “diplomacia preventiva” y la mediación son esenciales para que sea la construcción de la paz, en cumplimiento del inicio de la Carta de las Naciones Unidas –“evitar el horror de la guerra a las generaciones venideras”– la que prevalezca. Es necesario actuar “a través del Sistema de las Naciones Unidas”, advierte el Secretario General, para que pueda hacerse frente a una serie de conflictos originados por la discrecionalidad de la actuación de distintos países que son extraordinariamente difíciles de resolver (actuales intervenciones de Arabia Saudita en Yemen, origen y desarrollo de la guerra en Libia, etc).

Es muy importante la refundación del Sistema de las Naciones Unidas y es indispensable que las medidas que pone de manifiesto el Secretario General puedan ponerse en práctica a la mayor brevedad.

*b) Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*

La Cumbre que tuvo lugar en las Naciones Unidas relativa a los Objetivos de Desarrollo Sostenible hasta el año 2030, incrementó el número de objetivos de sólo ocho, decididos para los tres lustros comprendidos entre 2000 y 2015, a diecisiete. La Declaración final exhorta a los Estados miembros para que, en esta ocasión, su puesta en práctica sea realmente transformadora de la actual realidad social, una acción decidida de tal forma que la palabra “com-partir”, que tan importante fue en los primeros años de la creación del Sistema de las Naciones Unidas, vuelva a guiar los acelerados pasos hacia el futuro y evitar las humanamente intolerables desigualdades actuales.

El International Peace Bureau, Premio Nobel de la Paz en el año 1910, ha declarado el año 2016 como el año del “Desarme para el Desarrollo”, con el fin de que sea factible la financiación de los acuerdos adoptados. En una situación de emergencia es imperativo que la desconfianza originada por la reiterada incapacidad de hacer

realidad los planes de desarrollo que se establecieron en la década de los sesenta y los setenta del siglo pasado y, después, en el año 2000, pueda ser ahora superada, por considerarlo un aspecto esencial para que tenga lugar el radical cambio de rumbo que es imprescindible. En efecto, durante años se discutió en la Asamblea General la naturaleza del desarrollo que se pretendía y se llegó a la conclusión de que tenía que ser “integral” (es decir, no sólo desarrollo económico sino social y cultural), endógeno, sostenible y, finalmente, en 1989, de acuerdo con Richard Jolly, Administrador adjunto de UNICEF, “humano”.

Pero, en lugar de aumentar, las ayudas al desarrollo han declinado progresivamente. Por ello, esta iniciativa debe ser apoyada. Ha llegado el momento de los grandes clamores populares, presenciales y en el ciberespacio.

Es importante mencionar que la Unión Africana ha adoptado recientemente la *Agenda 2063* para lograr la transformación socioeconómica de África en el plazo de medio siglo. Conforman esta Agenda siete principales “aspiraciones” africanas, que “reflejan el deseo de prosperidad y bienestar compartidos, de unidad y de integración para vivir en un continente de ciudadanos libres y de horizontes amplios, donde todo el potencial de las mujeres y los jóvenes, de los niños y las niñas sea realizado, libres de miedos, de enfermedades y necesidades. Los mecanismos de prevención y de solución pacífica de los conflictos serán de aplicación a todos los niveles. Como primer paso, la prevención y resolución de conflictos centrada en el diálogo será promovida activamente de tal manera que en el año 2020 todas las armas sean silenciadas. Una cultura de paz y tolerancia nutrirá el espíritu de los niños y jóvenes de África a través de educación para la paz”.

Vivimos en una economía basada en la exclusión, en el interés a corto plazo, en la especulación, en la deslocalización productiva, en la preparación de la guerra, que ha conducido a una situación de una complejidad extraordinaria que requiere, teniendo en cuenta sobre todo procesos potencialmente irreversibles, la adopción urgente de medidas que puedan rectificar el curso de las actuales tendencias. La llamada “sociedad del bienestar” se ha reducido al 20% de los habitantes de la Tierra, concentrados en los barrios prósperos de la aldea global. En un gradiente progresivo de precariedad, el 80% de la humanidad vive en circunstancias extremadamente difíciles. A todo ello no debe añadirse el agravio histórico intergeneracional que representaría la reducción de la calidad de vida sin posibilidad de restablecerla ulteriormente.

La palabra com-partir –que era clave, como ya se ha indicado, en el Sistema de las Naciones Unidas en los años cincuenta y sesenta– se ha ido acallando progresivamente y, en lugar de fortalecer a los países más necesitados con un desarrollo integral, endógeno, sostenible y humano, las ayudas al desarrollo se han reducido hasta límites insolentes. El Banco Mundial para la Reconstrucción y el Desarrollo “perdió” su apellido y se ha convertido en una herramienta al servicio de las grandes entidades financieras y se ha debilitado al Estado-Nación, transfiriendo progresivamente recursos y poder a gigantescas estructuras multinacionales. Sólo de esta manera sería posible imaginar que, al fin, una Cumbre sobre el medio ambiente permitiera que todos los países, urgidos por la auténtica situación de emergencia que se vive, actuaran con rapidez e inteligencia.

c) *El Acuerdo Mundial sobre el clima*

Ha ido precedido de documentos de extraordinario interés que quiero reseñar aquí:

1. La importantísima decisión del Presidente Obama de un plan de choque contra el cambio climático en cuya presentación manifestó: “Somos la primera generación que siente las consecuencias del cambio climático y la última que tiene la oportunidad de detenerlo (Costantini, 2015).
2. El Papa Francisco en su encíclica ecológica *Laudato Si* demuestra un especial interés en entrar en diálogo “con todos acerca de nuestra casa común”. Su llamamiento se inicia así: “El desafío urgente de proteger nuestra casa común incluye la preocupación de unir a toda la familia humana en la búsqueda de un desarrollo sostenible e integral, pues sabemos que las cosas pueden cambiar”. Manifiesta que “necesitamos una solidaridad universal nueva”... y que “el cambio climático es un problema global con graves dimensiones ambientales, sociales, económicas, distributivas y políticas, y representa uno de los principales desafíos que en el presente afectan a la humanidad...”. Se refiere después a la necesidad de asegurar el acceso al agua “potable y limpia”, como derecho humano básico, fundamental y universal y destaca que “la deuda externa de los países pobres se ha convertido en un instrumento de control pero no ocurre lo mismo con la deuda ecológica”. “No hay espacio para la globalización de la indiferencia”, y recuerda como “indispensable” la creación de un sistema normativo que incluya límites infranqueables y asegure la protección de los ecosistemas, antes de que las nuevas formas de poder derivadas del paradigma tecno-económico terminen arrasando no sólo la política sino también la libertad y la justicia.

*La fuerza real  
para el cambio es  
la ciudadanía que  
en todas partes  
del mundo ha  
exigido a los  
gobiernos que  
actúen antes  
de que sea  
demasiado tarde*

3. El discurso del Presidente Mikhail Gorbachev en el International Climate Change Symposium, en Roma 27-29 de Mayo de 2015,<sup>3</sup> manifestó, poniendo de relieve que la Cumbre de París será la última oportunidad para limitar en 2°C el ascenso de temperaturas en relación a la época industrial.

Todos ellos contribuyeron al “apantallamiento” adecuado para que la Cumbre de París fuera un éxito. Pero ahora es necesario llevarla a cabo. Esta vez no puede fallarse, ya que es un gran deber intergeneracional y el incumplimiento del mismo constituiría un error histórico que afectaría a la humanidad en su conjunto.

El periodista, Roberto Savio ha llamado la atención, en un excelente artículo, *Las dos lecciones de París: democracia y clima*, sobre la afrenta que representaría para la humanidad el no ser conscientes de la gravedad de los desafíos que enfrentamos. “La fuerza real para el cambio, ha escrito, son los ciudadanos que en todas las partes del mundo han realizado acciones en el espacio público para exigir que los gobiernos actúen antes de que sea demasiado tarde. Todas estas acciones comenzaron con la Declaración “Los límites del crecimiento” del Club de Roma, en 1972. Se ha tardado casi cincuenta años para que los líderes políticos acepten que el problema existe” (Savio, 2015).

Es oportuno recordar aquí que pocos años después de su creación en 1945, la UNESCO había ya puesto en marcha el Programa Geológico Internacional (PGI), el Programa Hidrológico (PHI), el Programa Oceanográfico (COI), y el gran proyecto relativo al medio ambiente “El hombre y la biosfera”. Y había creado en su seno la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Es necesario considerar todo el trabajo ya realizado, para que ahora la humanidad se de cuenta de que sí sería posible el que se evitara, todavía, un ulterior deterioro en la calidad de vida en la Tierra. La Directora General de la UNESCO indicaba acertadamente el pasado mes de diciembre que las numerosas aportaciones realizadas a la COP 21 han tenido lugar bajo el lema “Cambiar la mente, no el clima”.

Si somos capaces de poner en práctica la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible 2030 y los Acuerdos de París, se esclarecerán, sin duda, los actuales horizontes.

Hay que reconocer que los Estados Unidos han facilitado, con el Presidente Barack Obama al frente, que se llegara a acuerdos y, sobre todo, a determinados compromisos que son imprescindibles para su oportuna implementación. Sin embargo –debe destacarse de nuevo, y hacerse solicitando que se promueva una gran reacción a escala mundial– el Partido Republicano ya ha indicado claramente que, si lle-

<sup>3</sup> [http://www.romasyposium.org/images/area-stampa/Symposium\\_Agenda\\_eng.pdf](http://www.romasyposium.org/images/area-stampa/Symposium_Agenda_eng.pdf)

gan al poder, inmediatamente dejarán de cooperar en un tema que consideran “irrelevante”. Igual que piensan, como dijo McCain en el debate televisivo cuando era candidato republicano frente a Barack Obama en 2008, que si había norteamericanos en situación de gran precariedad y sin la posibilidad de tener acceso a servicios médicos... “¡es porque se lo habrán merecido!”. Sí, esta es una de las grandes incongruencias del presente, que la humanidad no debe seguir tolerando. La permanente actitud del Partido Republicano, fanático, dogmático, considerando que por la fuerza los Estados Unidos deben prevalecer sobre cualquier otro poder temporal y dirigir el mundo (Krugman, 2015), debe recibir la repulsa unánime de “Nosotros, los pueblos...”.

### **La agenda Internacional de Naciones Unidas en 2016**

Además de una importante agenda política –elecciones en los Estados Unidos, Irán, Perú, Filipinas, México, la Federación Rusa, Holanda, Túnez, Nicaragua y República Democrática del Congo– en el mes de marzo, el último día, el Presidente estadounidense presidirá la Cumbre de Seguridad Nuclear, que se centrará en algunos espinosos temas respecto a la proliferación de armas nucleares. Sería muy importante que se pudieran llevar a cabo progresos en este tema, especialmente cuando, hasta el momento, el Partido Republicano de los Estados Unidos ha impedido –como pretendió el Presidente Gorbachev en la Cumbre de Reikiavik, con el Presidente Reagan, en 1986– la eliminación total de este peligro, de esta espada de Damocles para la humanidad. Gorbachev dijo al Presidente Reagan, cuando éste le comentó que no podía suscribir un acuerdo sobre la supresión completa:

“Está claro que el Presidente de los Estados Unidos está sometido al inmenso poder del complejo bélico-industrial de los Estados Unidos”. Repetía así lo que el Presidente Eisenhower, al transferir el poder al Presidente John F. Kennedy en 1961, le dijo al oído acto seguido: “Ya es usted, Presidente, la persona más poderosa de la Tierra... a excepción del consorcio militar-industrial de los EEUU”.

El 19 de abril tendrá lugar en Nueva York, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, una sesión especial para analizar el Problema Mundial de las Drogas, en la que sería muy conveniente que pasara de ser un problema de seguridad a un problema de salud, igual que sucede en el caso del alcohol y del tabaco, de tal manera que ya no tuviera lugar el actual y terrible narcotráfico.

*La elección a  
Secretario  
General de  
Naciones Unidas  
puede ser una  
oportunidad para  
hacer efectiva la  
igualdad de  
derechos,  
nombrando a  
una mujer*



En Estambul, en el mes mayo está prevista la Cumbre Mundial Humanitaria, que se centrará en la grave crisis de refugiados para la que las Naciones Unidas solicitan ayudas del orden de 20.000 millones de dólares.

En el mes de octubre tendrá lugar en Quito la Cumbre Internacional sobre Vivienda y Desarrollo Humano Sostenible (Habitat III), de extraordinaria importancia dada la creciente influencia de la vida urbana en todos los aspectos.

En el mes de noviembre se celebrará en Marruecos la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la COP 22, que dará seguimiento al Acuerdo de París de finales de 2015.

En diciembre, el último día del año, el actual Secretario General de las Naciones Unidas, el surcoreano Ban Ki-moon, concluirá su mandato. Su sustitución por una mujer representaría también un apoyo muy considerable a la igualdad en el ejercicio de las más altas responsabilidades.

Junto a todas estas previsiones, hay también reuniones del G7 y del G20, por fortuna progresivamente desangeladas, ya que está clara la urgencia de su sustitución por un sistema multilateral democrático, por unas Naciones Unidas que dispongan de los medios personales, técnicos, militares y financieros que les permitan ser la máxima autoridad para los cambios radicales que son indispensables y apremiantes.

### **Propuestas sobre cuestiones inaplazables**

Antes de que sea demasiado tarde, es necesaria la acción y reforma del Sistema de las Naciones Unidas. Miremos a los ojos de nuestros descendientes, de los niños y niñas y de los más menesterosos y procedamos, con gran firmeza, a actuar frente a quienes, en la vorágine de las irresponsables políticas económicas actuales, podrían conducir a la humanidad a una situación inadmisibile desde todos los puntos de vista. Tanto el Papa Francisco como el Presidente Obama han alertado sobre los riesgos de la situación y perspectivas futuras, y han urgido la adopción de medidas. Lo que hoy acontece a escala mundial (escasas ayudas a Haití, Nepal, desatención a los refugiados, a los inmigrantes, reducción de la ayuda al desarrollo, la amenaza nuclear, la impunidad internacional en los tráficos de toda índole); las guerras de Siria, de Yemen, de Somalia; la situación en Ucrania, la reacción

frente al llamado Estado Islámico, que requiere una contundente y concertada acción a escala mundial, en lugar de las opacidades –ayudas a los terroristas por razones “intra-religiosas”– son realidades absolutamente insostenibles. Por otra parte, unas Naciones Unidas eficaces y “torres de vigía” hubieran permitido que la “primavera árabe” hubiera desembocado en situaciones muy distintas a las actuales.

Las Naciones Unidas han debatido y aprobado en diversas ocasiones Estrategias internacionales para la reducción de desastres naturales (1989, 1994, 1999, 2005, 2012...); se han utilizado como espacio de estudio y discusión, pero las recomendaciones han caído siempre en el saco roto de la sociedad de los “mercados”. Lo que debemos tener en cuenta es que entre 2002 y 2011 se produjeron 4130 desastres registrados, resultantes de riesgos naturales, en todo el mundo, en los que fallecieron 1.117.527 personas.

El profesor Juan Antonio Carrillo, que fué un gran valedor del Derecho Internacional y hoy sigue iluminando con su obra los caminos que debemos recorrer sin demora, advirtió ya en 1998:

“... es indispensable contribuir a la búsqueda de un orden internacional basado en la equidad, la solidaridad y la noción de comunidad internacional. Estos propósitos, que recuerdan los expresados en el artículo primero de la Carta de las Naciones Unidas, pueden parecer ingenuos y utópicos. Pero constituyen la base de mi firme convicción de que cada ser humano, cada comunidad humana, tiene la obligación positiva de ser el guardián de su hermano en el mundo injusto, desbocado y convulso que nos ha tocado vivir. La realización histórica de este ideal exige, como es obvio, la institucionalización de la comunidad internacional en su conjunto, esto es, el tránsito de un orden internacional basado en la dependencia de los Estados soberanos a un orden de interdependencia, basado en el *totus orbis* de la comunidad internacional”.

Está claro que no han faltado referentes. No han faltado lúcidas alertas, iniciativas, propuestas. Lo que sucede es que, hasta ahora, los “pueblos” estaban silentes. Ahora pueden hablar. Y van a hacerlo. Se avecinan cambios radicales.

#### *Declaración Conjunta: emergencia social y ecológica*

En el mes de julio de 2015 envié al Presidente Barack Obama una carta en la que expresaba mi convicción de que, especialmente en con-

*Hasta ahora los pueblos estaban silentes, pero ahora pueden hablar y van a hacerlo. Se avecinan cambios radicales*

certación con el Papa Francisco, podía desencadenar un rápido movimiento a escala mundial en favor de la celebración de una sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que se adoptaran las medidas apropiadas para evitar alcanzar puntos de no retorno, tanto en procesos medioambientales como sociales. En la misma sesión se decidiría una “hoja de ruta” para, en el menor tiempo posible, “refundar un multilateralismo democrático”, unas Naciones Unidas que hicieran realidad el principio de la Carta - “Nosotros, los pueblos”- mediante una Asamblea General que constaría de un 50% de representantes de Estados y un 50% de representantes de instituciones de la sociedad civil, al tiempo que al Consejo de Seguridad actual se añadiría un Consejo Socioeconómico y un Consejo Medioambiental. No existiría veto pero sí voto ponderado. En cuestiones especializadas, se tendrían en cuenta el rigor científico. Así, en materia de medio ambiente se atendería al Panel Intergubernamental contra el Cambio Climático (IPCC).

En estos momentos estamos procediendo, con varias instituciones de gran prestigio, a elaborar una propuesta que catalice, mediante el apoyo de la comunidad artística, de la comunidad científica, de la comunidad docente y universitaria, y con un gran clamor popular, la puesta en marcha de un Sistema de Naciones Unidas capaz de asegurar una gobernanza mundial a la altura de los desafíos actuales.

La Declaración Conjunta ha sido firmada por distintas personalidades<sup>4</sup> y urge a unirse a todos lo que lo consideren oportuno “con el fin de contribuir a la apremiante adopción de medidas relacionadas con el medio ambiente, las desigualdades sociales y extrema pobreza y la eliminación de la amenaza nuclear y desarme para el desarrollo. Sería la única manera de lograr que no sólo se imprimiera a estas soluciones la rapidez que es absolutamente imprescindible en estos momentos sino la única forma de que quedara constancia de la necesidad imperativa de proceder a la refundación del Sistema de las Naciones Unidas. De otro modo, corremos el riesgo de llegar tarde. Corremos el riesgo de aparecer como una generación absolutamente incapaz de hacer frente, en un momento crucial, a los grandes retos globales.

Europa, sin unión política y económica, sin brújula, que tanto ha disfrutado históricamente de la acogida en otros países, rechaza ahora, con una insolidaridad inadmisibles, a los refugiados, a los inmigrantes, habiendo disminuido drásticamente la ayuda al desarrollo y practicado una economía de sumisión absoluta a “los mercados”. La Europa neoliberal es hoy, en lugar de símbolo de democracia y de iniciativas imaginativas, espacio de confusión conceptual y política.

<sup>4</sup> <https://declaracionconjunta.wordpress.com/primeros-firmantes/>

No cabe duda de que en estos momentos los problemas que se plantean a escala mundial, y muy especialmente aquellos que pueden conducir en breve a situaciones de no retorno, son muy diferentes de los que existían cuando se fundaron las Naciones Unidas el 24 de octubre de 1945. El número de Estados miembros se ha cuadruplicado y en el escenario mundial han aparecido múltiples actores no estatales, algunos terroristas, la mayoría pacifistas y con ansias de colaboración, que representan en conjunto un escenario totalmente distinto. Es cierto que las Naciones Unidas han tenido, sin lugar a dudas, una influencia importante para evitar nuevas guerras mundiales, pero también lo es que, al debilitarlas y ceder la gobernación mundial a otras entidades internacionales, la debacle actual, tanto ética como social y política, requiere con rapidez, antes de que sea demasiado tarde –me refiero nuevamente a los procesos irreversibles- a la apremiante refundación de un multilateralismo democrático eficiente.

### *Emigrantes y refugiados*

*Es imprescindible que se adopten medidas de emergencia de corto y medio plazo para asegurar una vida digna de los que huyen de la violencia*

La increíble reticencia con que en algunos países europeos se recibe a los refugiados, contraviniendo el derecho de asilo, se une a la insolidaridad manifiesta que, al no permitir una vida mínimamente digna en sus países de origen, fuerza a tantos seres humanos a intentar alcanzar las “costas” de la abundancia. Por ello, de una parte, es imprescindible adoptar medidas tajantes para evitar el racismo y la xenofobia, ya que es extremadamente preocupante que en Dresde, más de 20.000 ciudadanos, hayan exigido hace tan sólo tres meses “deportaciones masivas inmediatas” de los refugiados. Y, también en Suiza, la ultraderecha se ha convertido en la mayor fuerza política de la Confederación, que aboga por la rápida reducción de inmigrantes (con la excepción, claro está de los que van, sigilosamente, a depositar fondos en su inmenso vergel de cajas de caudales).

En este tema no pueden aceptarse paños calientes ni excusas. Todos los seres humanos son iguales en dignidad. Dejemos, pues, de hablar de la “sociedad del bienestar”, que no alberga más del 18-20 % de la humanidad, y procuremos que se ejerza plenamente la solidaridad que tanto bien hace a quien la recibe y, sobre todo, a quien la practica.

Es imprescindible que ahora se adopten medidas de emergencia pero, simultáneamente, tienen que ponerse en práctica las de hondo calado y, en particular, las que representen un importante incremento de las ayudas al desarrollo y la cooperación internacional, con el fin de asegurar una vida digna para todos en sus lugares de origen.

## Educación, ciencia y conciencia

Es especialmente inaplazable una gran acción educativa, a todos los niveles, para tomar conciencia de las responsabilidades actuales, para pasar de súbditos a ciudadanos plenos, para anticiparse, ahora que la tecnología digital ya lo permite, para lograr una total igualdad de género. Esta debería de ser la gran misión a encomendar a las Naciones Unidas, a través de la UNESCO, para que, tanto en las escuelas como en los parlamentos, en los consejos municipales y en los gobiernos, se consiguiera que las personas fueran “educadas”, es decir, “libres y responsables”, como establece el artículo primero de la Constitución de la UNESCO. Educación para *ser*, educación para aprender *a ser* y no *a tener*, como preconizan con tanta insistencia informes, como los PISA, derivados de organizaciones estrictamente económicas y comerciales. Hay que inspirarse en las reflexiones de Paulo Freire y Edgar Morin, entre otros, que son las que afianzan la autoestima, la creatividad, el pleno ejercicio de las facultades distintivas de la especie humana.

Educación para la democracia. Educación, en todos los grados, piedra angular de la nueva era que se avecina. Educación para el pleno ejercicio de las facultades exclusivas y distintivas de la especie humana. Cada ser humano único, capaz de crear, nuestra esperanza a escala personal y colectiva.

Al filo exacto de las certezas e incertidumbres es donde la libertad, el gran don de la especie humana, nos permite en cada momento inclinar sin presión alguna el fiel de la balanza. Cada ser humano único, irrepetible, capaz de la inmensa e inexplicable desmesura de crear. Incardinado en estructuras biológicas perfectas, temporales y putrescibles –lo sentí hace muchos años y lo repito con frecuencia– el ser humano dispone, en contraste con sus limitaciones físicas, del espacio infinito del espíritu.

He aquí el gran dilema, la gran perplejidad de la existencia humana, milagro quizás, pero misterio en cualquier caso: tenemos la facultad de pensar, de imaginar, de inventar y de anticiparnos.

La conciencia nos permite ahondar progresivamente en el *cómo* somos, de qué sustancias estamos compuestos y cómo funcionan en la “salud” y en los desequilibrios (fisiopatología). Indagar, indagar sin cesar para descubrir la realidad de todos los seres vivos; y del planeta que habitamos; y del universo inacabable. Contemplar y reflexionar sobre el cosmos, sobre las galaxias, sobre las dimensiones colosales y hacerlo también sobre lo más pequeño, sobre los elementos que configuran en último término la materia. Desde las estrellas más lejanas a los *quarks*, esta curiosidad y ansia de nuevos conocimientos es incesante.

Ciencia y consciencia para, con rigor e intrepidez, encauzar las tendencias presentes, fraguar las bases para un futuro distinto a la altura de la igual dignidad humana, al permitir a todos disponer de unos medios de vida en los que puedan desplegar sin cortapisas las facultades que les caracterizan.

Saber para prever, prever para prevenir, es una máxima que debe estar permanentemente en el punto de mira de la comunidad científica. La capacidad de anticipación, evitar puntos de no retorno en procesos potencialmente irreversibles, constituye, sin lugar a dudas, una de las cuestiones fundamentales que los científicos deben poner en práctica permanentemente.

Con frecuencia los científicos han estado en una actitud excesivamente reactiva en lugar de, procediendo con su propia iniciativa, actuar en la vanguardia de la representación popular, ya que son muchos los temas de la gobernación local, regional e internacional que requieren profundos conocimientos que sólo los más avezados científicos pueden acometer y solucionar.

*Ya existen los  
medios y los  
rumbos. Pero no  
la consciencia.  
Pero no la  
resolución  
personal, la  
voluntad, a todos  
los niveles, de  
actuar sin  
demora, de  
inventar el  
mañana*

Es lógico que no sean los parlamentarios quienes deban abordar y proponer soluciones a cuestiones de índole científica (por ejemplo transgénicos, enfermedades que pueden derivar en pandemias, riesgos de los distintos tipos de fuentes energéticas, la recaptura del anhídrido carbónico...). Nunca sometidos al poder pero, cuando deben abordarse temas de esta índole, cerca del poder para que se adopten las mejores soluciones para el bienestar personal, colectivo y el entorno ecológico.

Como ya he reiterado, es necesaria una gran institución multilateral que permita en cada momento que el saber se aplique con sabiduría para la prevención, en una mirada prospectiva permanente. Las prioridades que deben abordarse de forma inaplazable requieren la más estrecha cooperación pluridisciplinar.

Han sido los científicos quienes, progresivamente, han permitido la comunicación rápida y a grandes distancias; los que han favorecido el transporte de bienes y personas; los que han facilitado los medios para luchar contra las pandemias que diezaban en el pasado a los habitantes de la Tierra...

Si hoy vivimos momentos fascinantes para el cambio de estas tendencias que desde el origen de los tiempos han reducido y anulado la intervención personal, se debe en buena medida a la disponibilidad de una tecnología de la comunicación y de la información que nos permite tener, por primera vez en la historia, una *consciencia global*, de tal modo que no sólo conocemos como viven y mueren quienes

habitan en lugares muy distantes de los nuestros sino que apreciamos más, sabedores de las precariedades ajenas, los bienes que nosotros disfrutamos.

Es la conciencia global la que despierta sentimientos de solidaridad, de ayuda mutua, la que señala inequívocamente los derroteros que debe seguir la ciencia en los caminos del mañana.

Por fin, ciencia y conciencia de la mano, para asegurar la sostenibilidad del planeta. Por fin, ciencia y conciencia unidas para evitar la utilización de los progresos científicos en favor de un pequeño grupo de privilegiados que han sometido a su arbitrio al resto de los ciudadanos del mundo. Por, fin, ciencia y conciencia para la transición desde una cultura de dominio, imposición y violencia a una cultura de diálogo, conciliación y paz. La gran inflexión, histórica, de la fuerza a la palabra irá acompañada de este binomio inseparable de la ciencia y la conciencia.

### **Por fin, “Nosotros, los pueblos”**

Sólo “los pueblos” podrán llevar a cabo, si se movilizan adecuadamente, si dejan de ser espectadores impasibles y se convierten en actores incansables de las transformaciones que tanto urgen, el esclarecimiento de horizontes hoy tan sombríos e iniciar una nueva era. Ha quedado ya claro que sólo un multilateralismo democrático puede ejercer con eficacia la gobernanza en un momento en que, como ha dicho con tanta lucidez Amin Maalouf, “situaciones sin precedentes requieren soluciones sin precedentes”.

James A. Paul, fundador de la NGO Working Group on the Security Council, ha escrito en un artículo reciente sobre el 70 aniversario de las Naciones Unidas que ha llegado el momento en que la humanidad adopte medidas muy enérgicas y que, en lugar de esperar los desastres que se avecinarían por la ausencia de una sabia gobernanza mundial, los ciudadanos deben “pedir ahora un organismo efectivo y fuerte a escala mundial, democrático y proactivo, que proteja el medio ambiente, asegure el adecuado tratamiento de los conflictos y mejore la situación del mundo en su conjunto”.

A esta Asamblea General se sometería el texto final de una Declaración Universal de la Democracia, único contexto en que es posible el pleno ejercicio de los derechos humanos, de la igual dignidad. Sería legar a las generaciones venideras un mundo en que las horribles y ensangrentadas imágenes de mujeres, niños y hombres abandonados a su suerte no volvieran a repetirse. En que la habitabi-

lidad de la Tierra seguiría en condiciones aceptables para una vida digna. En que la cooperación y no el enfrentamiento sería la norma. Sería celebrar los setenta años con el inicio de la transición histórica “si vis pacem, para bellum” a “si vis pacem, para *verbum*”.

La democracia es la solución. Sólo una democracia genuina en la que todas las voces puedan ser escuchadas y atendidas, para que no suceda como en la actualidad en la que los ciudadanos sólo son contados en las urnas pero después no cuentan en la toma de decisiones. Por este motivo procedimos a la redacción, junto con personas del relieve de Karel Vasak, Juan Antonio Carrillo Salcedo, Mario Soares, Javier Pérez de Cuéllar, Edgar Morin... de una Declaración Universal de la Democracia por considerar que es el único contexto en el que es posible el pleno ejercicio de los derechos humanos, de la igual dignidad de todos.

Ya existen los medios y los rumbos. Pero no la conciencia. Pero no la resolución personal, la voluntad, a todos los niveles, de actuar sin demora, de inventar el mañana.

José Martí dirigiéndose a los jóvenes de América Latina dijo, proféticamente, que “la solución está en crear”. Este es el gran mensaje que hoy debemos enviar a escala mundial para hacer frente con diligencia y eficacia a los grandes retos de nuestro tiempo.

## Referencias bibliográficas

*Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Naciones Unidas, Septiembre 2015. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/post-2015-development-agenda.html>

*Agenda 2063*. Unión Africana, Enero 2015. Disponible en: <http://www.au.int/en/agenda2063>

*Alianza de Civilizaciones* (Naciones Unidas, 2005). Disponible en: <http://fund-cultura-depaz.org/spa/ALIANZA/Aliazacivilizacioneses.pdf>

*Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (UE, 2000). Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)

*Carta de la Tierra* (2000). Disponible en: [http://earthcharter.org/invent/images/uploads/echarter\\_spanish.pdf](http://earthcharter.org/invent/images/uploads/echarter_spanish.pdf)

*Carta Encíclica “Laudatio Si” del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la casa común*, Roma, 24 de mayo 2015. Disponible en: [http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudatio-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudatio-si.html)

Carta de Federico Mayor Zaragoza al presidente Obama. Madrid: Julio, 2015. Disponible en: <http://www.fund-culturadepaz.org/doc/Carta-BarackObama.pdf>



*Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos* (Viena, 1993). Disponible en: [http://fund-culturadepaz.org/DECLARACIONES%20RESOLUCIONES/Declaracion\\_de\\_Viena\\_DDHH-1993.pdf](http://fund-culturadepaz.org/DECLARACIONES%20RESOLUCIONES/Declaracion_de_Viena_DDHH-1993.pdf)

Costantini, Lucca (2015), "Siete claves sobre el Plan de Obama contra el cambio climático" en *El País*, 3 de agosto.

*Decenio Internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo (2001-2010)* (Asamblea General de Naciones Unidas, 1998). Disponible en: [http://www.fundculturadepaz.org/spa/DOCUMENTOS/Decenio\\_Internacional\\_de\\_una\\_Cultura\\_de\\_Paz\\_y\\_NoViolencia\\_1998.pdf](http://www.fundculturadepaz.org/spa/DOCUMENTOS/Decenio_Internacional_de_una_Cultura_de_Paz_y_NoViolencia_1998.pdf)

*Declaración Universal de los Derechos Humanos* (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948). Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

*Declaración de Principios sobre la Tolerancia* (Conferencia General de la UNESCO, 1995). Disponible en: <http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/tolerancia.htm>

*Declaración y Programa de Acción para una Cultura de Paz* (AG-NU, 1999). Disponible en: <http://www.unesco.org/cpp/uk/projects/sun-cofp.pdf>

*Declaración final de la XV Cumbre Mundial de Premios Nobel*. Barcelona: Noviembre, 2015.

*Declaración conjunta: Emergencia social y ecológica*. Disponible en: <https://declaracionconjunta.wordpress.com/>

Declaración Universal de la Democracia. Disponible en: <https://declaraciondemocracia.wordpress.com/>

Krugman, Paul (2015), "Republicans Climate Change Denial Denial" en *New York Times*, 4 de diciembre. Disponible en: [http://www.nytimes.com/2015/12/04/opinion/republicans-climate-change-denial-denial.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2015/12/04/opinion/republicans-climate-change-denial-denial.html?_r=1)

Newsweek (2007), "Global Warming Deniers Well Funded" en *Newsweek*, 13 de agosto 2007. Disponible en: <http://europe.newsweek.com/global-warming-deniers-well-funded-99775?rm=eu>

*Plan Mundial de Acción para la educación en Derechos Humanos y Democracia* (Montreal, 1993). Disponible en: <http://fund-culturadepaz.org/DECLARACIONES%20RESOLUCIONES/montreal.pdf>

Savio, Roberto (2015), "Las dos lecciones de París: democracia y clima", *Rebelión*, 17 de diciembre. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=206912>

UNESCO (1997), Declaración sobre las responsabilidades de las generaciones actuales con las generaciones futuras. Disponible en: [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13178&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13178&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)



# El cambio climático: propuestas desde la sociedad civil tras la cumbre de París

*Ferran Puig Vilar*

*Ingeniero Superior de Telecomunicaciones y comunicador científico*



“Estamos excepcionalmente mal equipados para lidiar con lo que está ocurriendo”

Isabelle Stengers, epistemóloga (Stenger, 2015: 15)

El Acuerdo de Munich de 1938, por el que se permitió a Hitler la anexión de los *Sudetes*, fue celebrado entusiásticamente por la población, que recibió a Chamberlain y a Édouard Daladier con algarabía tomándolos por los hacedores de la paz definitiva. Los protagonistas sospechaban que no iba a ser así, pero la necesidad de algún solaz era tan grande, junto al pavoroso recuerdo de la guerra anterior, que aquél tratado, que de hecho derrumbaba los muros de protección checoslovacos frente al avance alemán, fue recibido como una bendición. Chamberlain y Daladier todavía estaban en el poder cuando se inició la segunda gran guerra en 1939. Éste último, al observar la alegre reacción de la multitud, exclamó a su ayudante: Ah, estos idiotas!” (Sartre, 1945).

*Lo que se  
presentó como un  
gran acuerdo en  
la Cumbre de  
París es un  
fracaso en toda  
regla*

Pero Laurent Fabius y Christiana Figueres, hacedores principales del Acuerdo de París, pero no estarán en su improbable desarrollo. En efecto, ambos acaban de abandonar voluntariamente la United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (King, 2016). Sin duda alguna, ellos saben perfectamente que lo que se vendió como un gran acuerdo, que todos necesitaban para volver a sus países sin tener que esconderse, es un fracaso en toda regla. El “efecto Francisco” (Maibach et al, 2015), con su reciente encíclica, habrá tenido sin duda su influencia, pero el “efecto Obama” también. Efectivamente, EE.UU ha conseguido *todo* lo que quería: poder seguir emitiendo sin que nadie le tosa y, además, sin que nadie pueda pedir nunca indemnización alguna por los daños y perjuicios a los países –o a las personas– que están, que estamos, causando nosotros en los pueblos más vulnerables. Todo ello debido no a otra cosa que al derroche de lujo del que ha venido gozando gran parte de la población de los países occidentales desde hace casi 200 años gracias a los combustibles fósiles, por cierto no mencionados en el Acuerdo de París. Al parecer, nada ni nadie es responsable de nada, ni de nadie.

Tanto la señora Figueres como el primer ministro francés saben, y sabían sin lugar a dudas, que a la composición de la atmósfera de 2005 le quedan como mínimo 0,6 °C de aumento de la temperatura media de la Tierra por realizarse, lo que se conoce como calentamiento “en la recámara” (in the pipeline). También sabían que si todas las centrales térmicas a base de carbón dejaran de funcionar, como sería lo deseable por lo menos a efectos de emisiones, la temperatura aumentaría alrededor de 1 °C en cuestión de semanas. Saben, además, que 2 °C respecto a la referencia preindustrial son tan extremadamente peligrosos que, en realidad, no son 2 °C, sino bastantes más, porque ya la Tierra estaría emitiendo GHG por su cuenta debido a los efectos de realimentación del sistema climático y además los sumideros se saturarían como, de hecho, ya ha empezado a ocurrir. Cosas de la visión sistémica no contemplada, por cierto, en los informes del IPCC.

Saben además que los valores de temperatura que se manejan en los distintos observatorios no están referidos a la era preindustrial, sino a la segunda mitad del siglo XX<sup>1</sup>, y que entre esa referencia y la preindustrial hay que añadir como mínimo otros 0,3 °C . De modo que, al leer un dato de temperatura reciente, hay que sumarle, como mínimo,  $(0,5+1+0,3)=1,8$  °C.

---

<sup>1</sup> Los datos de la NASA, por ejemplo, están referidos al promedio 1951-1980

## Estupor y vértigo

Cuando nuestros personajes observan los datos en bruto de la temperatura actual de los últimos meses, por ejemplo los de la NASA y se encuentran con  $+0,87\text{ °C}$  para el conjunto de 2015, con  $+1,06\text{ °C}$  para octubre de 2015 –dato que ya tenían a disposición– o con los  $1,13\text{ °C}$  del mes de enero de 2016, una vez pasada la euforia del deseado acuerdo sobre cualquier cosa, deben estar sufriendo mucho. Mucho, porque, en estas circunstancias, reconocerse artífices de llevar al mundo a acordar que no se superarán  $+2\text{ °C}$  (en 2100, cuando parece que el futuro desaparece) y de que se hará *todo lo posible* para que sean *sólo*  $1,5\text{ °C}$ , debe dar mucho vértigo, producir una disonancia cognitiva fundamental y una angustia íntima irresoluble. Porque el resultado no es otra cosa que sufrimiento y muerte, mucho sufrimiento y mucha muerte en *todo* el mundo.

Tal vez por eso han renunciado. Yo tampoco lo podría soportar.

Como vértigo y estupor deben sentir ahora todos aquellos que, concedores del problema y de su inmensidad y urgencia, siguen en puestos directivos o representativos, sabiendo que si hay alguna posibilidad de salvar el clima del planeta eso requiere una reducción de las emisiones (léase PIB, simplifícadamente) que comience ahora mismo, alcance el 10% en 2025, y ese 10% de reducción sea sostenido cada año, cada uno de los años, hasta 2050, cuando deben ser ya cero. Esto con la información disponible a diciembre 2015, porque con los nuevos datos publicados en *Nature* en febrero 2016 la reducción necesaria es en realidad mucho mayor “de lo que nadie había predicho hasta ahora”. Y ello porque, simplemente, no se habían tomado en consideración los demás gases de efecto invernadero distintos del CO<sub>2</sub>. Y todo ello para tener una probabilidad de *sólo* el 66% de no superar este objetivo que, en realidad, sabemos extremadamente peligroso.

## Vacaciones de realidad

Sabemos que cualquier período de vacaciones de la realidad suele saldarse con un coste, sobretodo si no se reacciona a tiempo. Coste creciente cuanto mayor haya sido el tiempo de ceguera o desatención, y coste insoportable si uno no ha corregido la miopía temporal y las consecuencias del asueto aparecen cuando todavía no se ha puesto las gafas adecuadas. Si esta huida hacia adelante la realiza la humanidad entera durante casi medio siglo, y alcanza a todo el globo, cuando ya tenía la obligación de darse por enterada, desde los años

*El primer aviso  
acerca de la  
insostenibilidad  
de la trayectoria  
humana tuvo  
lugar en los años  
sesenta*

sesenta, de que eso iba a resultar en una catástrofe<sup>2</sup>, es evidente que las consecuencias van a ser de una severidad difícilmente imaginable. Como tantos y tantas autores y autoras han venido anunciando y siguen hoy ratificando con preocupación creciente, muchos ya con profunda desesperación.

El primer aviso acerca de la insostenibilidad de la trayectoria humana tuvo lugar, efectivamente, en la más prodigiosa década del conocimiento: los años sesenta. Fue entonces cuando comenzaron a desarrollarse las iniciativas ecológico-económicas que Alfred Lotka había postulado en los años veinte, a través de Howard T. Odum, entre otros. También alcanzó un grado de desarrollo importante la dinámica de sistemas, metodología científica contrarreduccionista que había sido planteada indiciariamente por James Watt en el siglo XVIII y formulada matemáticamente por James Maxwell a finales del siglo XIX (Puig Vilar, 2015).

En este terreno, muy notablemente desarrollado en el control y la estabilización de procesos industriales continuos (industria eléctrica, química, siderúrgica, papel, etc.), el vienés Ludwig von Bertalanffy había bautizado –a principios de los años cincuenta– como Teoría General de Sistemas la aplicación de esa metodología a la biología en general y a los sistemas ecológicos en particular, humanos incluidos, que había iniciado ya en 1938.

En los años sesenta, un grupo del más alto nivel del Massachusetts Institute of Technology (MIT) estableció un sistema de ecuaciones que conjugaba las leyes de la física con el sistema económico mundial, asociación de todo punto impensable para los economistas estándar del momento –e incluso para los de ahora–. Esas ecuaciones, al ser no lineales, no eran resolubles analíticamente (a mano, digamos). Podían haber sido formuladas mucho antes, desde luego cuando el químico Frederick Soddy sugirió su adecuación, también en los años veinte. Pero no podían ser resueltas.

Sin embargo, la capacidad de computación comenzaba a alcanzar niveles antes impensables, con capacidades de memoria y velocidades de proceso que permitían resolver ese tipo de ecuaciones de forma “numérica”, cosa hasta entonces inviable. Así nació el modelo World3, un conjunto de ecuaciones matemáticas descriptivas de una realidad: desarrollado por la escuela de negocios (!) del MIT, a iniciativa del Club de Roma, recientemente constituido, y financiado por la Fundación Volkswagen. Los ingenieros del MIT desarrollaron incluso un ordenador específico para la ocasión. Auténticos pioneros. Las

---

<sup>2</sup> El presidente Lyndon B. Johnson advirtió al congreso de los EE.UU en 1965 de la peligrosa alteración de la composición atmosférica que ya se venía produciendo y que alteraría el clima tras el cambio de siglo.

conclusiones del proyecto fueron publicadas bajo el nombre de *Los límites del crecimiento* (LLDC), libro del que se vendieron alrededor de 12 millones de ejemplares en todo el mundo y en diversos idiomas.

Este ejercicio de *simulación* arrojó unos resultados inquietantes, desde luego en oposición a la ilusión de crecimiento permanente que se había instalado, y todavía perdura, en las mentes de los economistas neoclásicos de Harvard, Chicago y demás templos del saber económico contemporáneo, de altura ilimitada pero alcance temporal reducido. En cambio Kenneth Boulding, presidente por entonces de la American Economics Association, ya había señalado la necesidad de emplear este método también en las ciencias sociales, señalando los límites de la huella ecológica humana (la carga a la que la especie humana somete al delicado sistema Tierra, creyendo que todo lo aguantaría). Esta “huella ecológica” era la variable esencial de LLDC –que no el PIB, como se había hecho creer. Boulding insistía en distinguir entre economía *cowboy* y economía *de “nave espacial”*– lo que de hecho equivale a considerar la tierra plana, con recursos infinitos, o esférica, con recursos limitados. Pronunció entonces su célebre frase: “Aquel que crea que un crecimiento exponencial puede continuar hasta el infinito en un mundo finito es un loco, o bien un economista.”

Pero, salvo algunos tímidos y efímeros intentos en la London School of Economics, no tuvo éxito alguno. Bueno, alguno sí, pero fue violentamente interrumpido en sus empeños. El proyecto Cybersyn, encargado por Salvador Allende y liderado por el británico Stafford Beer, consistió en un primer intento de emplear la dinámica de sistemas desarrollada en el MIT para la gestión y el control del conjunto de la economía chilena. Sala de control incluida en el mismísimo Palacio de la Moneda, que fue inaugurada el 9 de septiembre de 1973, sólo dos días antes del golpe de estado. Fue inmediatamente desmantelada como nos refiere Eden Medina, una investigadora de la Indiana University.

World3 había sido calibrado con la realidad econométrica desde 1900 a 1970, y su validez fue extendida hasta 2100. Sus resultados predecían un futuro muy preocupante para el caso de que no se interviniera adecuadamente en el sistema económico a tiempo. Futuro, para LLDC, era la segunda mitad de este siglo. Y a tiempo quería decir intervenir *antes de 1980*.

LLDC anunciaba en su texto cuestiones que, en términos de dinámica de sistemas, son bastante elementales. No se comprometía con los aspectos cuantitativos de los resultados entre otros motivos porque, quizás en su candidez sesentayochista, los autores creían inverosímil que la humanidad no reaccionara a tiempo de evitar los peores esce-

narios, que ellos preveían iban a producirse de forma inequívoca de no intervenir en el sistema de forma significativa y a tiempo<sup>3</sup>. El birmano U Thant, por entonces Secretario General de Naciones Unidas, lo manifestó claramente en el prólogo de la primera edición, con fecha 1969: “no quedan más de diez años”.

Provisionalmente Sicco Mansholt, quien fuera a primeros de los setenta, el arquitecto de la política agraria común de los seis países de la entonces Comunidad Económica Europea, entendió el mensaje, ¡abrazando incluso el decrecimiento! Pero lo olvidó tan pronto alcanzó la presidencia de la Comisión.

LLDC también advertía del peligro de no atender a los retardos, esenciales en dinámica de sistemas que hacen que, en cuanto se perciben los primeros síntomas de desarreglo, sea ya demasiado tarde para reaccionar.

Y así, no ya sin hacer nada, sino negando la evidencia y aplastándola con toda suerte de artillería contrainformativa desde sus inicios, llegó 1980. Fue ése el año en el cual, efectivamente y como había previsto LLDC, la humanidad superó su “huella ecológica” máxima, como se ha demostrado más de dos décadas después (Wackernagel et al, 2002). Ese año fue punto de transición inapelable pero silencioso, rebasable temporalmente pero con un coste inevitable posterior en forma de restricciones, coste tanto mayor cuanto más intensa y duradera hubiera sido la “extralimitación”. Es decir, más pronto y más rápido el “colapso”, *efecto Séneca*<sup>4</sup> incluido si se insiste en mantenerla y no enmendarla una vez alcanzado el máximo. En efecto: el escenario “no hacer nada” (business as usual, o BAU) de LLDC conducía, de forma inevitable, al “overshoot and collapse” (extralimitación y colapso).

*En 1980 la  
humanidad  
superó la huella  
ecológica máxima*

Los autores originales no se comprometieron en los detalles temporales, por aquello de la prudencia científica. Pero el ordenador desde luego había entregado unos resultados numéricos, que ellos publicaron en forma de gráfico cualitativo. Hace poco Ugo Bardi, catedrático de química de la Universidad de Florencia, miembro del capítulo italiano del Club de Roma y líder ahora del grupo *Energy Transition List*, calibró la escala temporal con mayor detalle. Y los resultados fueron que el máximo de producción industrial por habitante se producía en 2015. Alrededor de 2020 la alimentación per cápita alcanzaba su máximo. Y a partir de 2030 la población comienza a reducirse, básicamente por hambre. No cualquier reducción. Quinientos millones de habitantes por década. ¿No es esto un colapso?

<sup>3</sup> La doctora Mary Odum Logan, hija de Hod T. Odum, manifestó hace poco: “Mi padre nunca creyó que fuéramos tan estúpidos” (196)

<sup>4</sup> Efecto Séneca, bautizado por Ugo Bardi: el descenso es mucho más acusado que el ascenso



## Credibilidad metodológica

Para evaluar la credibilidad de la dinámica de sistemas, y las aportaciones de la teoría de sistemas complejos a la comprensión de la realidad, no tiene por qué quedarse en los resultados de World3. Basta con que active el freno de un coche moderno. El sistema ABS, computerizado él, no es concebible sin el concurso matemático esencial de la dinámica de sistemas. Metodología de análisis y diseño de controladores que permite mantener la estabilidad de la red eléctrica; o posicionar un cabezal lector de un disco duro con la rapidez y exactitud con que lo hace; la impresora, el tráfico, y el tráfico de Internet. La estabilidad de una nave espacial despegando. El piloto automático. Que el micro no se acople, etc. La disciplina conocida como *automática*, esa *ciencia silenciosa*.

Nada de todo eso existiría sin la dinámica de sistemas. Hasta hace algunos años se la conocía por “cibernética”. Pero esta denominación ha caído en desuso últimamente, e incluso ha mutado su significado. Lo automático ya está tan en todas partes que parece una obviedad. Pero nada de eso existiría si no se hubiera diseñado con ese equipo intelectual de base. El libro “Los límites del crecimiento retomados”, de Ugo Bardi, incide precisamente en la credibilidad del método aplicado a otros ámbitos distintos a la ingeniería, incluyendo las ciencias sociales. Yo mismo he desarrollado una argumentación similar aquí. De modo que negar su validez es una verdadera temeridad.

## Negar lo todo

Hoy en día los economistas estándar siguen creyendo que aquel modelo era erróneo, o incluso que nada de él se ha cumplido. Muchos lo creen sinceramente, por mucho que la realidad, siempre al acecho, insista en demostrar lo contrario. Y es que aquel trabajo no sólo resultó ignorado, sino combatido por métodos legítimos y no tan legítimos, consistentes estos últimos en campañas de desprestigio y la aplicación de técnicas de desinformación y contrainformación, que habían sido ensayadas con notable éxito en los años cincuenta, para negar el daño del tabaquismo y que fueron después perfeccionadas para atenuar, negar u ocultar las crecientes *externalidades*<sup>5</sup> negativas que iba produciendo el desarrollo industrial, algunas con consecuencias verdaderamente letales: importancia y causas del agujero de ozono, mortalidad del amianto, origen de la lluvia ácida, tabaquismo pasivo... y hasta la utilidad del cinturón de seguridad en los vehículos.

<sup>5</sup> Consecuencias o subproductos indeseados de la actividad económica, que no son contabilizados internamente como daños a compensar

El paroxismo del negacionismo organizado llegó a partir de mitad de los años noventa, si no antes, –con la negación del cambio climático<sup>6</sup>– cosa que, si evitamos los eufemismos y las prudencias retóricas que ya vamos viendo contraproducentes, bien podemos decir que equivale a un genocidio masivo. Esas son las consecuencias de los negacionistas profesionales como Frederick Singer, paradigma viviente de todos ellos, quien ya atacó en 1972 LLDC sin tiempo de habérselo ni apenas leído y sigue hoy en día, a sus más de 90 años, negando por todo el orbe la implicación de los combustibles fósiles en el cambio climático.

El caso es que las distintas revisiones de World3, contrastadas con los datos econométricos reales –tanto de los propios autores como de otros organismos independientes– refuerzan la credibilidad del modelo y de sus predicciones. Y lo hacen de una forma incluso sorprendente para sus propios desarrolladores y desde luego mucho más que cualquier versión, por moderna que sea, de los modelos (estáticos) *de equilibrio general* de uso regular y exclusivo en las instituciones internacionales, por muy dinámicos (y estocásticos) que éstos parezcan<sup>7</sup>. La última revisión exhaustiva fue publicada en agosto de 2014. Se está cumpliendo (Turner, 2014).

*El negacionismo económico es desconocedor de todo límite, bien sea energético, espacial o tecnológico*

Entretanto, y a pesar de que las sucesivas revisiones de LLDC iban ratificando sus previsiones en el escenario BAU, se iba consolidando un nuevo negacionismo: el negacionismo *económico*, desconocedor de todo límite bien sea energético, espacial o tecnológico (tecnología = materia + información + energía). Esto había sido favorecido al hacer desaparecer la tierra de la función de producción de la economía neoclásica, único factor limitante, e incorporar una “productividad total de los factores”, o residuo de Solow, que quería representar las mejoras tecnológicas que, aparente y localizadamente, se supone que producen una mejora en la eficiencia de los procesos. Estas mejoras no surgían del propio sistema, sino que consistían –consisten– en un maná permanente, exógeno. Ah pero, en los años 2000, los economistas ecológicos Robert Ayres y Benjamin Warr, seguidos por Antonio García-Olivares, demostraron que, si este parámetro evoluciona según el consumo energético entonces sí, efectivamente, la función de producción *funciona* objetivamente sin necesidad de ningún maná. Claro, faltaba la fuente de alimentación, la batería<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Robert Brulle, de la Drexel University, ha cuantificado que se emplean al menos, sólo en los EE.UU., y sólo en negación del cambio climático, alrededor de mil millones de dólares directos al año, sólo lo documentado y que deja algún rastro inequívoco. En mi opinión esta cifra resulta excesivamente modesta, pues no cuenta con la capacidad de presión de la publicidad a los medios, entre otras muchas formas de presión indirecta.

<sup>7</sup> Los modelos DGSE son sólo un poco dinámicos, pues se les permite apartarse temporalmente, y sólo modestamente, de un supuesto equilibrio preestablecido – no como resultado del modelo. Además supone que todos los actores son capaces de conocer todos los precios del presente y del futuro, entre otras inverosímiles hipótesis sin demostración.

<sup>8</sup> Un *paper* de PNAS de 2015 muestra de una forma muy asequible este concepto de los combustibles fósiles como batería del sistema (210)

Más allá de la influencia de algunas pulsiones acumulativas –como la del capital– el imponente avance de la tecnología espacial en los sesenta, y el de las tecnologías de la producción, la información y las comunicaciones hasta la actualidad, han activado en toda la sociedad un deslumbramiento respecto a la tecnología y una percepción ilusoria de todopoder. Esta iluminación cegadora ha desembocado, y sigue desembocando, en una miopía que refuerza nuestra dificultad atávica para percibir los fenómenos de evolución lenta y los exponenciales<sup>9</sup>, además de nuestra demostrada incapacidad para comprender sensorialmente las dinámicas sistémicas contraintuitivas. Y a creer ingenuamente que “ya inventarán algo”.

Entretanto Karl William Kapp, Nicolas Georgescu Roegen, Howard T. Odum, Hyman P. Minsky, Ernst F. Schumacher, los postkeynesianos, la economía evolutiva y los pioneros de la economía ecológica encontraron cierto predicamento en sus orígenes, para ser silenciados miserablemente poco después, como si no estuvieran en lo cierto y sus aportaciones no fueran dignas de consideración alguna. Los estudiantes de económicas desconocen incluso su mera existencia; se puede obtener el título de “ciencias económicas” ignorándolos por completo. Probablemente porque delimitarían, pondrían coto, desmentirían una cosmovisión de crecimiento a toda costa, tal vez deseada sinceramente, pero de imposible realización. En el caso de la geología, el cémit del petróleo crudo tuvo lugar en 2006 (Tverberg, 2012), el de todas las variantes del petróleo en 2015, y el del carbón, presumiblemente, aunque todavía a confirmar, también en 2015. En términos de energía neta que es lo que, al cabo, cuenta, la que se obtiene del petróleo está ya en franca disminución desde 2012.

Pasado los diez años de margen ofrecidos por World3 y rebasada la huella máxima, William Catton publicó en 1980 *Overshoot: The Ecological Basis of Revolutionary Change*, donde reivindicó a Malthus<sup>10</sup>, puntualizándolo, realizó una lectura de la historia en términos ecológicos y enlazó magistralmente, con un estilo didáctico y divulgativo, los últimos avances en dinámica ecológica con la evolución humana y de sus sociedades. Dice Catton:

“Reconocer que el conflicto humano puede surgir sin villanía, de fuentes ecológicas, puede constituir un paso importante hacia la prevención de innecesarias escaladas de tensiones malinterpretadas” (Goldsmith, 2002: 103).

<sup>9</sup> Con el agravante perceptivo de que las funciones exponenciales son, en sus inicios, virtualmente lineales

<sup>10</sup> El malthusianismo fue también demonizado por derechas e izquierdas, pero su (casi) único error fue no haber anticipado el aumento de fertilidad agrícola mediante la aplicación masiva de combustibles fósiles, época que está tocando a su fin.

*Una vez iniciada la desconexión de la realidad, cualquier cosa fuera de ella es susceptible de ser presentada como alternativa viable*

El título de la obra, llamando a un “cambio revolucionario”, coincidió con la victoria de Ronald Reagan. Los vencedores, impulsores decisivos de la contrarrevolución neoliberal que había iniciado Margaret Thatcher en Gran Bretaña, propagaron que todo aquello no eran más que sandeces. Todo ese conocimiento fue tildado de fraude científico, perpetrado por algo parecido al KGB primero, y por el movimiento ecologista después, acusado éste de quintacolumnista para derrocar al capitalismo *desde dentro*. O de alucinaciones *hippies*, en el mejor de los casos. Como fuere, ideas a combatir y a retirar de la circulación como fuere. Pensadores procedentes del ámbito económico - incluso neoclásico - que abogaban por la necesaria *unidad de las ciencias* ya habían sido desactivados en pleno macartismo. Fue el caso de Otto Neurath, originado en el Círculo de Viena (Reisch, 2005).

Una vez iniciada la desconexión de la realidad, cualquier cosa fuera de ella es susceptible de ser presentada como alternativa viable. La institucionalización de esta situación, que antes de la Ilustración había representado la Iglesia, lleva a que cada individuo o grupo, por ejemplo en el zozobrado sector de la investigación científica, se sienta autorizado a colocarse unas ojeras que le limitan el campo de visión, en la creencia falaz de que la composición de estas ópticas acabará conduciendo a algo parecido a la verdad final. Falaz por reduccionista en demasía, al no definir adecuadamente los marcos de validez y no contemplar las relaciones entre los contornos de esas entidades cognitivas independientes. En otros términos, el último libro de William Catton, antes de fallecer hace pocos meses, titulado *Bottleneck: Humanity's Impending Impasse*”, responsabiliza a la división del trabajo de esta miopía agregada, y aprovecha para afeard a los sociólogos el hecho de haber desatendido olímpicamente el condicionante ecológico durante décadas.

Y así seguimos, con el agravante de ser gobernados por exégetas del crecimiento atrapados en una competitividad sectorial e internacional, y unas instituciones que no ofrecen alternativas presentables.

Desde inicios de los ochenta hasta 2010, transcurrieron 30 años de demasiado silencio. En el mundo anglosajón, singularmente en los Estados Unidos, los proyectos de investigación académicos que aplicaban la ecología y la dinámica de sistemas a la ecología humana y a los sistemas humanos y sociales, o al sistema Tierra, fueron desincentivados hasta virtualmente desaparecer. Incluso la ecología académica perdió su carácter sistémico a gran escala, para quedar reducida al estudio de ecosistemas menores cuyo objeto de estudio fueron subsistemas aislados, seres vivos siempre distintos a los humanos, en todo caso siempre en estado de equilibrio o *climax*. La “ecología teórica” es, todavía hoy, una asignatura cuatrimestral optativa en muchas facultades de biología.

Y es que, como recuerda Edward Goldsmith –ecólogo, filósofo y fundador de la revista *The Ecologist* –el criterio último de validación de la verdad científica ha pasado a no ser otra cosa que la consistencia con el paradigma social dominante (PSD):

“Un ejemplo perfecto es la creencia, prácticamente incuestionada entre la comunidad científica, en el darwinismo, y actualmente en la tesis neodarwinista, según la cual la evolución procede por selección natural a partir de variaciones aleatorias (o mutaciones genéticas para los neodarwinistas) - un proceso mecánico muy rudo (la versión biológica de la mano invisible de Adam Smith) que, de alguna manera, tiene la misteriosa habilidad de transformar variaciones aleatorias (o mutaciones) en partes altamente integradas y perfectamente coordinadas de la más sofisticada de las creaciones, la ecosfera.” (Goldsmith, 2002).

Esta necesidad de encajar con el PSD parecerá difícil de creer a muchos científicos *hard* y tecnólogos varios. A mí mismo me ha costado mucho tiempo convencerme y asumirlo. Pero ya me he rendido a la evidencia.

Pues esto es puro fundamentalismo, equivalente a la consideración de la Biblia como árbitro último de la realidad como pretenden hacer las nada desdeñables corrientes fundamentalistas cristianas dominionista y reconstruccionista, tan influyentes ahora entre las élites filantrópicas USA.

De hecho, nos encontramos hoy en día en una dualidad de conocimiento equivalente a la que ocurrió durante casi 1.500 años, desde que Aristarco de Samos estableció el sistema heliocéntrico pero, influido por Platón, estaba *íntimamente* impedido de imaginar movimientos planetarios que no tuvieran un movimiento circular *perfecto*, como lo es Dios (supongamos). Hasta que Copérnico lo hizo. Durante ese tiempo circularon las más extravagantes representaciones del sistema solar, y la Tierra fue reducida al Santo Tabernáculo, plano él. Entretanto, los exploradores se guiaban correctamente por lo menos de forma aproximada, con unas cartas de navegación basadas en movimientos circulares y esféricos, sí, pero en todo caso en el marco de una Tierra redonda y en movimiento. Análogamente, hoy ciertas teorías económico-religiosas aseguran que la economía puede funcionar como una máquina de movimiento perpetuo donde, si falta la energía, ya le encontraremos sustituto con alguna otra cosa. Todo ello una imposibilidad termodinámica y hasta metafísica.

El teórico más citado de este desastre intelectual, Milton Friedman, Máster del Universo para algunos<sup>11</sup>, aseguraba que estas cosas no necesitan otra demostración que el hecho de que vayan funcionando.

---

<sup>11</sup> Masters of the Universe: Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics (Stedman Jones, Daniel, 2012).

*Estamos gobernados por exégetas del crecimiento atrapados en una competitividad sectorial e internacional y unas instituciones que no ofrecen alternativas presentables*

Este personaje lúgubre también había calificado de “estúpidas proyecciones” los resultados de LLDC. Pero nada dijo de los modelos de, por ejemplo, William Nordhaus. Estos aseguraban en los años noventa que, ya hoy, casi toda la energía sería nuclear. Y por supuesto, virtualmente ilimitada. Nordhaus es conocido precisamente por sus modelos integrados económico-climáticos (IAMs, Integrated Assessment Models). No hay forma de que funcionen, salvo para tunearlos jugando con la tasa de descuento, la sensibilidad climática y otras astucias y juicios de valor enmascarados que se ocultan a la clase política y al público con el fin de que salga un “coste social del carbono”, a saber un impuesto, que sea digerible por los poderes fósiles y asimilados. Lo mismo que hace ahora Lord Nicholas Stern –hasta bien poco referencia de algunos ecosocialistas, por lo menos los catalanes– quien asegura, modelo PAGE<sup>12</sup> mediante, que arreglar el desaguado climático no sólo sale muy bien de precio, sino que en realidad es una ganga. Pero que, en 2016, también dice que estos modelos son muy engañosos. Lo dice ahora desde la revista *Nature*, y desde su actual posición como presidente de la British Academy. Por cierto que la revista *Nature* ha lanzado recientemente un llamamiento a la interdisciplinariedad, que incluya también las ciencias sociales, en un intento de superación de las famosas “dos culturas”. Bueno, pues Eugene P. Odum, hermano de Howard, ya había señalado en 1975 que la ecología era el enlace natural entre las ciencias naturales y las ciencias sociales.

Y así, vamos viendo que nuestro maletín intelectual tiene serias deficiencias, y muchos retardos.

### **Algo se está moviendo**

En Europa esta silenciación también tuvo lugar, pero con menor activismo. Unos pocos grupos mantuvieron la llama, algunos en condiciones de cierta marginalidad.

Esta resistencia europea permitió, por ejemplo, los trabajos del belga Ilya Prigogine, quien aplicó estas metodologías a los sistemas termodinámicos lejos del equilibrio. Y de Fritjof Capra quien, con *The Systems View of Life: A Unifying Vision*, culminó en 2014 toda una vida dedicada a la ciencia y su conexión con la filosofía. Tyler Volk, de la New York University, Axel Kleidon, del Max-Planck-Institut für Biogeochemie, el equipo liderado por Carlos de Castro y Margarita Mediavilla, de la Universidad de Valladolid, junto a Iñigo Capellán, entre no muchos otros, prosiguen esta línea, sorteando dificultades administrativas.

---

<sup>12</sup> Modelo IAM PAGE de la London School of Economics

Con todo, algo parece estar cambiando. En el último lustro se han desarrollado los modelos HANDY, el WoLim de la Universidad de Valladolid (Capellán-Pérez, 2015: 397-411), y el de una investigadora independiente residente en Londres llamada Dolores García, entre otros. Todos ellos predicen el colapso, unos antes de 2020, otros en 2030 a lo más tardar. A destacar el que ha asumido hace pocos meses el gobierno británico, reivindicando la validez de LLDC –para estupefacción de los asistentes a la presentación– pero donde el colapso alimenticio ha sido demorado 10 años. Se considera ahora que la fecha más probable del derrumbe anunciado será 2030 (Fernández Durán y González Reyes, 2014). La “ecological econophysics” de Salvador Pueyo, hasta hace poco en el extinto Institut de Català de Ciències del Clima, entra con fuerza en este terreno interdisciplinar. Además, Barcelona va a ser el centro de un proyecto europeo, de nombre MEDEAS (acrónimo de “Modelizando la transición energética *renovable en Europa*” en inglés), liderado por Jordi Solé i Ollé y con importante implicación del Institut de Ciències del Mar (CSIC), que realizará trabajos de modelización energética basados en dinámica de sistemas. Como vemos, y seguiremos viendo, las Españas, y otros países mediterráneos, son los nuevos pioneros en estos campos.

El modelo HANDY (Human And Nature DYnamics) cuyos resultados fueron publicados formalmente en 2014, fue desarrollado por la Escuela de Políticas Públicas junto al Departamento de Matemáticas de la Universidad de Maryland. Demuestra que, para poder gestionar el colapso, es preciso reducir el consumo energético y material a niveles mínimos y, además, reducir drásticamente la desigualdad. Si, y sólo si, se hacen ambas cosas a la vez hay alguna posibilidad de gestión y supervivencia: no vale con solo una.

En los escenarios que mejor reflejan la realidad actual los autores aseguran que el colapso es difícil de evitar, pues se da la misma estratificación social y sobreactuación de las élites que explica el colapso de sociedades anteriores, por ejemplo los Mayas –lo que es consistente con los hallazgos de Peter Turchin– (ver más adelante). Aun cuando el ritmo de agotamiento de los recursos fuera óptimo, y las élites fueran pocas:

“Las élites acaban consumiendo demasiado, lo que resulta en hambrunas generalizadas entre los *commoners* que conducen al colapso social ... Este colapso ‘tipo L’ es debido a hambrunas inducidas por la desigualdad, que provocan una pérdida de trabajadores previa al colapso de la propia naturaleza ... el consumo de las élites sigue creciendo hasta que colapsa toda la sociedad” (Capellán Perez et al 2014).

*La ecología está recuperando su visión sistémica y holística*

Por su parte Ramón Fernández Durán y Luis González Reyes, en su magna obra de 2015, *La espiral de la energía*, denominan “bifurcación de quiebra” a este punto, que también sitúan en 2030 como fecha más probable, reconociendo no obstante que el descenso se ha iniciado ya. Ciertamente, el PIB mundial disminuyó alrededor de un 5% en 2015.

Más movimientos. El neodarwinismo, tan caro a la economía neoclásica como justificación de su cosmovisión individualista y competitiva, está siendo de nuevo seriamente cuestionado en favor, una vez más, de visiones más holísticas a la vez que compatibles con los principios físicos básicos de los *sistemas disipativos* lejos del equilibrio. La comprobación de las regularidades históricas a partir de la *cliodinámica* de Peter Turchin, aun cuando tiene mucho camino por delante, resulta ya inequívoca, como innegable es la situación actual de pre-colapso.

En efecto, Peter Turchin, al matematizar a Malthus y Marx (a la vez) y aplicar la teoría de sistemas –resultados que son debatidos, entre otros foros, en el grupo “Cultural Evolution” por él promovido, y que cuenta actualmente con centenares de miembros– encuentra sorprendentes regularidades en las evoluciones de multitud de civilizaciones anteriores, derrumbes incluidos (Turchin y Nefedov 2009: 313-314). Ugo Bardi, y la economista de gestión del riesgo Gail Tverberg asumen estos resultados.

Por su parte, la ecología parece comenzar a recuperar su visión sistémica, holística (irónicamente la denominan “nueva ecología”, cuando en realidad es la original) y a (re)incorporar a la especie humana como sujeta también a sus leyes.

Desde ópticas más conceptuales y cualitativas, equipadas ya con este maletín intelectual suficientemente contrastado en sus principios básicos, otros pioneros como Joseph Tainter de la Utah State University con su ya clásico *The Collapse of Complex Societies*, David Korowitz de la *Foundation for the Economics of Sustainability* (Roddier, 2012 :31), el astrofísico de la NASA François Roddier y la propia Gail Tverberg han ensamblado este conocimiento y han venido señalando con insistencia y urgencia creciente la proximidad del “colapso” civilizatorio.

Entendido éste no sólo como la manifestación visible de los límites sino también, en términos de Winston Churchill, como la entrada definitiva en “la era de las consecuencias” de haberlos superado hace ya demasiado tiempo, de no haber hecho caso de las advertencias y de haber pospuesto las respuestas, como en Múnich 1938. Ahora consisten en una disminución, probablemente acelerada, de la disponibilidad de energía neta para el sostenimiento del sistema económico



mundial al reducirse la “tasa de retorno energética” (TRE) – predicha por Howard T. Odum en 1971 (fallo de la batería)<sup>13</sup> (Schramski, 2015)– por una parte, y las consecuencias e impactos crecientes de un exceso de residuos generados por el sistema (fallo de los desagües) por otra. Su manifestación global más grave es el cambio climático primero y el cambio climático desbocado después, comenzando este último en 2050 como muy tarde, *best case scenario!*, cuando precisamente el Acuerdo de París señala que hay que comenzar a pensar en emisiones netas cero. Todo ello manifestándose frente a nosotros en una sucesión de recesiones económicas separadas por períodos de cierta estabilidad cada vez más breves (Capellán-Pérez, 2015), y fenómenos meteorológicos extremos cada vez más intensos y frecuentes, de forma que el siguiente llega cuando no se han podido normalizar los efectos del anterior. Y todo ello, ahora, con una disponibilidad menguante de energía para hacer frente a estas situaciones.

## **Desequiparse y reequiparse**

Haber llegado hasta este punto al tiempo que nos íbamos creyendo dioses (“homo colossus”, al decir de William Catton) capaces de desafiar a la naturaleza con el ánimo de dominarla para nuestro beneficio y hedonismo incesante resulta bastante increíble. Sin duda los historiadores del futuro, si los hay, tendrán ahí materia de profundo estudio. Esperemos que no les falten datos.

En este apartado revisaremos someramente los errores más básicos que, originados cuando los límites quedaban todavía lejos –y así su influencia era discernible pero difícilmente detectable– han sido asumidos como certezas válidas en cualquier situación, incluida la de la extralimitación en curso. Aun cuando, independientemente incluso de la ideología de base que reflejan, su marco de validez haya quedado ya ampliamente rebasado, al igual que ocurre con las leyes de Newton una vez las velocidades de los cuerpos no son despreciables respecto a la de la luz.

Uno de los conceptos peor comprendidos por la mayoría de la población es el de energía. No es éste es el lugar para extenderse al respecto, pero baste darse cuenta de la correlación casi total entre la actividad económica mundial y el consumo energético. No disponemos de una relación causal directa, tipo  $E=mc^2$ . ¿O sí? Timothy

<sup>13</sup> Efectivamente, LLDC señalaba como mecanismo de colapso la disminución acelerada de la “fracción de capital orientada a la obtención de recursos”. Graham Turner ha mostrado cómo este valor es asimilable a la Tasa de Retorno Energética, a saber, la cantidad creciente de energía necesaria para obtener la misma cantidad de energía de un recurso energético, que resulta ser creciente. Por la ley de rendimientos decrecientes, en definitiva, provocados por la inevitable geología en el caso fósil y por el elevado coste de las alternativas energéticas, reflejo de su baja TRE.

Garrett, de la Universidad de Utah, ha encontrado una constante entre la riqueza generada y la energía, que publicó en la revista académica *Climatic Change*: por cada dólar de 1990 se emplean  $9,7 \pm 0,3$  mW (Garrett, 2009: 437-455).

Para aquellos que creen que la energía nuclear de fisión tiene algún papel que jugar tienen que tener en cuenta, que, para cubrir las necesidades actuales, el parque nuclear debería multiplicarse por un factor entre 25 y 50. También la necesidad de uranio, cuya producción está llegando a su cénit si no lo ha alcanzado ya. Sólo entregan energía neta a partir de unos 30 años después de su construcción. Los reactores de la generación n, que aprovechan los residuos de la generación n-1, o los de torio, parecen condenados a los mismos aplazamientos indefinidos que los de fusión, última esperanza prometeica. Si quiere conocer la problemática de la fusión nuclear y por qué no despega, vea la referencia (Lidsky, 1983), que no ha perdido vigencia.

### **¿Eficiencia? ¿Desacoplo? ¿Desmaterialización?**

*Las especies  
tienden a utilizar  
toda la energía  
que tienen a  
disposición, de  
modo que la  
eficiencia no es  
ninguna panacea*

El recurso a la eficiencia energética es, junto a la energía nuclear, lo más citado por economistas y algunos tecnólogos como respuesta a la crisis energética originada por el cénit de la velocidad de extracción de los recursos y por los rendimientos decrecientes. Sin embargo, es muy posible que la eficiencia técnica global sea ya muy cercana al máximo permitido por la segunda ley de la termodinámica, dado que la necesidad de eficiencia económica, aun cuando no es en absoluto un concepto equivalente, si empuja en la misma dirección.

Por otra parte, a menudo se olvida que, en condiciones de libertad económica y de consumo, la eficiencia energética activa una paradoja de orden social según la cual, a mayor eficiencia en los procesos, mayor consumo energético global. Esta situación ya fue descrita a finales del siglo XIX, y se la conoce como la “paradoja de Jevons” (Jevons, 1865). Es consistente con el principio de “principio de máxima potencia” de Howard T. Odum según la cual las especies tienden a utilizar toda la energía que tienen a disposición.

De modo que la eficiencia no es ninguna panacea, por lo menos a efectos de lo que nos ocupa. Y, desde luego, no lo es en términos del sistema social vigente.

La última ocurrencia de la economía *mainstream* y sus portavoces, el “desacoplo” entre la actividad económica y la energía, pasará a la historia de esta disciplina como la última falacia sobre la que intentó apoyarse un edificio intelectual en pleno derrumbe según sus más fervientes voceros (Allan Greenspan<sup>14</sup>, sin ir más lejos) para mantener, sólo unos pocos días más, una legitimidad que ya venía cuestionándose.

El desacoplo *relativo* no es más que la eficiencia energética. Salvo que se desacople en un lugar para reacoplar en otro, alejando así el problema como se ha hecho en los últimos tiempos con China como paradigma.

El desacoplo *absoluto*, por su parte, supone que se puede aumentar la actividad económica al tiempo que se reduce el consumo energético. Pues bien: nada de eso es posible, pues detrás de toda actividad económica hay movimiento, imposible sin energía. Una mirada corta podría dar a entender que ciertas actividades, en servicios o en tráfico de información, son inmateriales, pero no lo son. Siempre hay detrás (antes, mejor dicho) algún movimiento, algún producto que se emplea en cuya fabricación y puesta a disposición se ha consumido energía, algún transporte, por ejemplo de los propios trabajadores, que desde luego consume energía.

En cuanto a la información digital, supuestamente de coste marginal cero al decir de Jeremy Rifkin, piense usted en la cantidad de toneladas que hay que movilizar para extraer de la corteza terrestre cada uno de los elementos de la tabla periódica (un PC contiene la gran mayoría de ellos). Y sepa que ha sido estimado que la red informática mundial consume alrededor del 10% de la energía total empleada por la humanidad.

Finalmente, una vez más y como no podía ser de otro modo, estos intentos de violación de las leyes físicas se han demostrado falsos, incluso en términos de desacoplo relativo. Resulta que el *paper* más citado al respecto contenía, vaya por Dios, algunos errores. Una vez corregidos, el mágico *desacoplo* se esfuma.

De esta inaudita falacia del desacoplo, imposible a nivel global, junto a creer indebidamente que cualquier fuente de energía tiene las mismas cualidades, siquiera en términos de densidad energética, nace el nuevo oxímoron del “crecimiento verde”. Que es lo que los acuerdos de París intentan promover, una vez más contra la realidad.

---

<sup>14</sup> Por cierto, compañero de reflexiones y amante de Ayn Rand, la filósofa del egoísmo sin límites.

El correlato de estos errores, atribuibles por lo demás a la excesiva segmentación de los saberes unida a la dinámica del capital, desemboca en una deseada “desmaterialización” de la actividad económica. Pues salvo que acabemos comerciando hasta con las emociones, esto es de nuevo una imposibilidad termodinámica. Si suponemos que todos los sistemas informáticos del mundo son eternos y que nunca requerirán mantenimiento alguno aún podríamos estar en una situación cercana a la pretendida si todos los intercambios fueran electrónicos<sup>15</sup>. Pero entonces sólo podríamos intercambiar información. ¡Precisamente lo primero que habría que desmercantilizar!

De hecho la economía es una red, un sistema complejo interconectado, en el cual, precisamente por primar la eficiencia, a corto plazo, se tiende a minimizar las redundancias y a tensar la cuerda al máximo. Es este el motivo por el cual la *resiliencia*<sup>16</sup> del sistema económico global, y desde luego del financiero que lo controla, es muy reducida. No hace falta acudir a los recientes desarrollos en teoría de redes. Nos lo advirtió nada menos que en 1863 el alemán Justus Liebig, en su “ley del mínimo”: la estabilidad depende del eslabón más frágil. Hoy, este mínimo parece residir en el componente energético.

*El mayor error en el terreno económico consiste en la exclusión de la mayor parte del daño ecológico en los precios del mercado.*

Con todo, el mayor error, o por lo menos el más próximo e intuitivo en el terreno económico en términos neoclásicos, consiste en la exclusión de la mayor parte del daño ecológico en los precios de mercado. Es decir, se ignoran las denominadas “externalidades” negativas: el coste de la reparación del daño no está presente en los precios de mercado. Es lógico –racional, dicen– que el capital tienda a rehuir los impuestos pigouvianos<sup>17</sup>. No sólo es que no le gusten los impuestos en general. Es que, si esos costes fueran incluidos en los precios de venta, un estudio reciente de Naciones Unidas asegura que apenas quedarían empresas productivas rentables en el mundo. No hay milagros. Por lo demás, aplicar un impuesto que supuestamente repare el daño –lo económicamente “racional”– no tiene demasiado sentido si el daño finalmente no es reparado. Mucho menos cuando no es reparable debido, por ejemplo, a la irreversibilidad del proceso en cuestión. Es el caso, precisamente, del cambio climático, pero no sólo. Algunos han llamado a este efecto “el pie” o “la patada invisible”, por contraposición a la mano invisible de Adam Smith.

<sup>15</sup> También parece que la replicación de un fichero no requiera ni materia ni energía. Ciertamente, muy poca en términos marginales. Pero no cero.

<sup>16</sup> Resiliencia es la capacidad de un sistema de mantener sus funciones básicas frente a las perturbaciones.

<sup>17</sup> Los impuestos medioambientales, descritos por primera vez por Arthur Cecil Pigou en 1920, son la base de la economía “medioambiental” neoclásica actual

Por todo esto es tan decepcionante que partidos genuinamente de izquierdas, conocedores de esta problemática al más alto nivel, empleen economistas, que deben estar informados, ejerciendo de desinformadores. Es lamentable que algunos profesores aseguren que las “soluciones” a un problema “irreversible” como el cambio climático son “fáciles de ver”, bastando con sustituir la energía fósil por renovable. Afortunadamente, entre los movimientos esperanzadores detectados en este ala del espectro político encontramos al ingeniero Manuel Casal Lodeiro, editor de la publicación 15/15\15 con su reciente libro *A izquierda ante o colapso da civilización industrial*, o al antropólogo social, profesor de la Universidad Autónoma de Madrid, Emilio Santiago Muiño con su más reciente todavía *Rutas sin mapa*.

Nada de todo esto formaba parte del equipo intelectual, no ya de los delegados presentes en París, sino ni tan sólo de muchos de los científicos que deambulaban, no obstante, con gran circunspección y preocupación por el recinto, mientras eran bombardeados con tuits y otras astucias orientadas a adormecer su combatividad, baja ya por naturaleza. Los más tranquilos, hasta cierto punto, debían ser los del grupo de trabajo III del IPCC, relativo a las posibilidades de mitigación del cambio climático, dominado abrumadoramente por economistas neoclásicos occidentales. Porque ellos, a base de descontar el futuro, acaban siempre sintonizando con la dosis adecuada de sedante.

Recordemos no obstante las palabras no desmentidas de Kevin Anderson y Alice Bows, del Tyndall Centre for Climate Change Research de la Universidad de Manchester, quienes, tras denunciar el abismo entre la ciencia del cambio climático y la hegemonía del economicismo, señalaban en 2012:

“Fuera de micrófono y a pesar de las concesiones al ‘crecimiento verde’ pocos, o ningún científico que trabaje en cambio climático, estaría en desacuerdo con el amplio alcance de esta conclusión [que los compromisos de reducción de emisiones son incompatibles con el crecimiento económico]. El elefante en la habitación permanece impasible, mientras la aquiescencia colectiva y la disonancia cognitiva bloquean a todo aquél que se atreva a plantear las preguntas difíciles.” [corchetes añadidos]

Insiste Anderson en 2015 en relación a la *dualidad* de los científicos del clima:

“Ocurre simplemente que nosotros los científicos no estamos preparados para aceptar las *revolucionarias implicaciones* de nuestros propios hallazgos, e incluso cuando lo conseguimos somos reticentes

a proclamar estos pensamientos abiertamente. En cambio, mi longeva implicación con muchos colegas científicos hace que no tenga ninguna duda de que, aun cuando trabajan con diligencia, *muchos eligen al final censurar su propia investigación.*” [énfasis añadido]

Para no apartarse demasiado del PSD, y no incurrir por tanto en costes personales excesivos. Estas ausencias conceptuales llevan a algunos, multimillonarios incluidos, a creer en milagros, por lo menos energéticos. Pero no hay milagros, y todo lo que se puede hacer es aumentar en al menos un orden de magnitud el crecimiento anual de las energías renovables, a ver si con un despliegue masivo las economías de escala consiguen alguna mejora de la TRE, al tiempo que adquirimos experiencia práctica en los grandes números y evaluamos sus límites de forma práctica. Que los tienen. Repito: no hay milagros. La energía neta a disposición de la sociedad está siendo ya menguante, y no está en absoluto descartado que pueda descender de forma brusca o muy brusca a corto plazo. Más cierto parece que, dado el carácter esencial y previo de la energía, su cénit lleva a que se sincronicen los cénit de todos los productos.

*La energía neta a disposición de la sociedad puede descender de forma muy brusca a corto plazo*

### **Más argucias**

Hay cosas también inauditas que, de tanto emplearlas o de simplemente darlas por supuestas parecen verdades absolutas en según qué imaginarios, desde luego en el marco del PSD. Y éstas si estaban en el maletín intelectual de los políticos reunidos en París, e incluso en el de algunos, no todos afortunadamente, de los movimientos ecologistas participantes.

Por ejemplo, el empleo del *análisis coste-beneficio*, benigna denominación para reducir *todas* las cosas a una valoración *exclusivamente* económica, medio ambiente y vida de las personas incluido: la importancia de la vida se mide en términos del PIB/habitante del país en cuestión, lo que favorece a las sociedades ricas y autoriza la muerte de diez indios, digamos, por cada estadounidense.

Por ejemplo, extendiendo el concepto de tasa de descuento del futuro a muy largo plazo, en todo caso mucho más allá de la vida de una persona (y decidiendo por ella sus preferencias temporales). Esto lleva la ética y la preocupación intergeneracional a un terreno fuertemente regresivo, para si y para sus descendientes, de todo punto contrario a algo tan básico como el instinto humano de cuidado de la prole y de preservación de la especie, y favorecedor de un egoísmo temporal a todas luces incompatible, siquiera en este aspecto, con la propia naturaleza humana.

Por ejemplo, empleando silenciosamente, casi secretamente, en los modelos integrados económico-climáticos, los “pesos Negishi”, que eliminan de los resultados que dan lugar a políticas posibles aquellos que alteran la ordinalidad en la distribución de la renta debido a la política climática que de ellos resultaría. Aún en el caso, que lo es, de que el clima saliera más beneficiado.

Dado que el prejuicio del productivismo y también el del crecimiento resulta irrenunciable en el PSD, había que darle un color más vendible que el del carbón. Este “crecimiento verde”, hermano del “desacoplo”, está siendo abandonado incluso por los economistas medioambientales (que no ecológicos) más responsables, aun siendo éstos supuestamente más proclives a abrazarlo por no dejar de apoyarse en el marco de referencia neoclásico (Antalab y Van Den Bergh, 2016: 165-177).

Es cierto que la coincidencia entre beneficio económico y cuidado medioambiental puede darse momentáneamente en un espacio y un tiempo concretos, pero de ninguna forma son generalizables y muy pocas son duraderas. La falacia de composición de Keynes, y los rendimientos decrecientes, señalados por David Ricardo ya en el siglo XVIII y nunca desmentidos a nivel global, operan inexorablemente, convirtiendo el optimismo tecnológico, tarde o temprano, en realismo pragmático. Y es que la sostenibilidad no se puede comprar. Sólo depende de las leyes de la física, y éstas no responden al componente emocional, desiderativo.

Otras respuestas basadas en la ingeniería tales como estructuraciones “de la cuna a la cuna”, “ecología industrial”, “economía circular” o incluso capitalismo “naturales”, si bien pueden ofrecer cierto solaz puntualmente, acaban chocando contra la realidad sistémica aunque puedan presentar escenarios de “gana-gana” de forma localizada aquí o allá, sólo durante cierto tiempo.

### **Ciencias lúgubres, y grotescas**

En el terreno climático he podido fundamentar y demostrar, creo que de forma convincente en base a elementos de sociología de la ciencia que, tanto el método científico inherentemente (y necesariamente) conservador como, especialmente, el propio proceso de avance de la ciencia, el entorno cultural en el que está inserto y la dinámica que introduce la necesidad del “consenso” científico en el seno del IPCC provocan, inexorablemente, una desviación de los resultados hacia la moderación, lo que ha sido denominado “errar por el lado menos dramático” (Brysse et al, 2013: 327-337). Este proceso, muy visible en el

contraste entre realidad y predicciones climáticas, podría ser extensible a muchas otras ramas del saber.

No siempre es un error, pues más a menudo es una forma de auto-censura que ha llegado a inquietar tanto a la comunidad científica como para preguntarse, en la última reunión de la American Geophysical Union, si no será que están *fallándole* a la humanidad. No hay más que buscar “climate change worse than expected” en Google para darse cuenta de la gran cantidad de variables bien sea en términos de emisiones, de temperatura, del nivel del mar, de impacto en la biosfera y las cosechas, incluso de las posibilidades de las energías renovables para la mitigación, etc., que, cuando se contrastan las predicciones con la realidad medible, o aparecen nuevos trabajos,<sup>18</sup> ésta acaba superando siempre los peores escenarios planteados. A esta moderación intrínseca al método en las ciencias “duras” y a esta contención de origen político social se añade la influencia del negacionismo organizado. Éste se filtra incluso en el sistema científico. Y sobretodo con la intervención de los economistas, cuando son los *mainstream*, que en el IPCC son casi todos los presentes. Esto produce una distorsión significativa, en ocasiones grotesca.

*El negacionismo organizado es la mayor excrecencia del capital y no va a desaparecer mientras sea rentable*

Porque grotesco es dar por buenos escenarios de consumo de carbón en 2100 superiores en casi tres veces a las reservas mundiales (por lo demás no todas ellas extraíbles económicamente precisamente por la excesiva cantidad de energía que se requeriría para su explotación). O imaginar desarrollos tecnológicos futuros como la generación de electricidad mediante biomasa, con captura del dióxido de carbono (BECCS, por sus siglas en inglés) –emisiones *negativas*, la esperanza última de los tecnócratas– cuya potencialidad para retirar CO<sub>2</sub> de la atmósfera está por demostrar todavía (Smith et al 2015). Es más: lo que en realidad se demuestra es que su generalización es a todas luces impensable.

Y es que la tecnología no aparece cuando se la necesita. Por otra parte, según nos advierte uno de los mejores especialistas mundiales en cuestiones energéticas, Antonio Turiel:

“La innovación en energía es ya mucho más limitada que en otras áreas, posiblemente porque los límites de la termodinámica son bastante estrictos. No ha habido grandes cambios en el mecanismo central para producir electricidad en más de un siglo”.

Es preciso asumir lo que incluso los proponentes del “capitalismo natural”, (sólo levemente) críticos con el denominado “ecomodernismo” pero que otorgan al capitalismo la única vía posible y posibilistas

---

<sup>18</sup> Como paradigma, el hecho de que cada nuevo informe del IPCC va presentando datos peores que el anterior



como Paul Hawken y los Lovins manifiestan, por lo menos verbalmente: aunque todas las empresas del mundo pudieran –que no pueden, esencialmente– emplear las mejores prácticas medioambientales, reciclado incluido, el mundo seguiría dirigiéndose hacia la total degradación y el colapso. El complemento a esta afirmación en el terreno mediambiental lo encontramos en el ecologismo realista del australiano Samuel Alexander, de la Universidad de Melbourne y del Post Carbon Pathways Project: aun cuando todas las personas del mundo vivieran en comunidades diseñadas según los mejores principios ecológicos, el resultado seguiría siendo insostenible. Hasta este punto hemos llegado.

### **Después de la Cumbre de París**

¡Y el negacionismo sigue afirmando que somos alarmistas! Por cierto que algunos creen que la conferencia de París habrá servido para desactivar al negacionismo organizado. Vana ilusión. Es posible que tenga menos éxito a partir de ahora. Pero el negacionismo organizado es la mayor excrecencia del capital (en el sentido marxista del término), y no va a desaparecer mientras sea rentable.

O sea, mientras haya capitalismo, o por lo menos esta versión destructiva del mismo, destructiva de los sistemas de soporte de la vida que ha alcanzado su máxima aceleración en las últimas décadas. Y en condiciones de no crecimiento, y por tanto de no poder generar excedente aumentando la energía en los procesos, Giorgos Kallis, del Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals de la Universidad Autónoma de Barcelona, nos advierte de que el capitalismo residual adquiere necesariamente su faz más letal. En efecto: sólo queda ya el medio ambiente y las personas para la extracción de valor.

Vivir en un entorno meramente reduccionista que toma todas las falacias mencionadas más arriba por verdades, o como mínimo objetivos a los que aproximarse, sin darse cuenta de su imposibilidad –e incluso las institucionaliza– es más que peligroso. Entre otras cosas porque convierte a la democracia en irrelevante, al fallar la necesaria exactitud en su imprescindible lazo de realimentación informativo.

Con el ánimo de encontrar algún aspecto positivo, o por lo menos útil, de la conferencia de París, podemos acudir al intento de homogeneización y estandarización de los métodos de medida e información de las emisiones de los distintos países, de sus fuentes y sumideros. Josep Xercavins, de la Universitat Politècnica de Catalunya, señala que esto va a servir simplemente para que, en el futuro, veamos con mayor exactitud cómo nos seguimos dirigiendo hacia el desastre más absoluto, entendido éste como un calentamiento de cuatro a seis gra-

dos más. Recordemos que los compromisos actuales, se dice, dirigen el mundo a +3,7 °C en 2100, pero recordemos las advertencias descritas al principio de este texto. Y señalemos que, contra la (aparente) creencia de los negociadores, el hecho de ir efectuando revisiones periódicas no tiene un efecto de mejora de los esfuerzos sino que, por el contrario, los empeora (Gerlagh y Michielsen, 2015). Y que se estima que un mundo a +4 °C es incompatible con una sociedad global organizada, y desde luego con el nivel de población actual.

Tengamos siempre presente que la vida en la Tierra está adaptada a las condiciones del Holoceno, los últimos 10.000 años de historia previos al Antropoceno que acaba de empezar. Y que la adaptación de los seres vivos a una nueva situación, y mucho más a la velocidad de cambio presente, requiere muchos milenios, muchas extinciones y muchas sucesiones<sup>19</sup> evolutivas. Jorge Riechmann señala que la medida del éxito, o del fracaso, de la respuesta colectiva a esta situación, va a ser el número de supervivientes. El veterano James Lovelock había llegado a asegurar que, en 2100 no más de 500 millones de personas estarán viviendo en las costas del Ártico. Compatible con LLDC, por cierto.

*Las instituciones actuales acuden al autoengaño para justificar el crecimiento económico a toda costa, incluso poniendo en peligro la vida en la Tierra*

Pero si hay algún aspecto realmente positivo que podemos extraer de la conferencia de París, y en general del proceso IPCC-UNFCCC, es que nos ofrece la posibilidad de observar sus deficiencias, señalarlas todas a la vez y darnos cuenta de la imposibilidad estructural de abordar un problema de esta magnitud y complejidad con estas herramientas intelectuales, estos procesos institucionales y estas inercias mentales. Y de calibrar la facilidad con que las instituciones actuales –y sus enjambres– acuden al autoengaño para justificar su existencia y la de sus objetivos fundacionales, en particular el crecimiento económico a toda costa, incluso a costa de la vida en la Tierra. Pero esto está al alcance de muy pocas personas pues, como hemos visto, no solo el discurso público, sino incluso el académico, son presos de unos contextos y unas dinámicas que impiden plantear el problema adecuadamente, y por tanto explorar las respuestas realistas y evitar las que lo profundizan.

Es cierto que, muy recientemente, la idea de colapso inevitable y cercano comienza a abrirse paso en algunas mentes y algunos colectivos profesionales bien informados, todavía minoritarios pero ya de muy alto nivel. Con todo, la inercia de las creencias del pasado, todavía dominantes, lo hace parecer lejano, atenuable o gestionable con los mismos esquemas que nos están llevando inexorablemente hacia él, desoyendo la advertencia de Einstein de que un problema no puede ser abordado con las mismas herramientas que lo han causado.

---

<sup>19</sup> En ecología, una sucesión es una mutación genética que realizan los organismos para adaptarse a las nuevas condiciones del entorno, a menudo modificado por ellas mismas.

El Acuerdo de París no va a convencer a nadie, y nada o muy poco será distinto tras él –salvo que el calentamiento proseguirá–, que las 2.400 centrales térmicas de carbón planificadas para los próximos años, con Alemania y Japón a la cabeza, seguirán adelante en su mayoría, contra las apariencias. Por mucho que se haya querido dar una “señal” a los mercados, si es que éste era el objetivo, es desde luego muy débil: éstos seguirán invirtiendo ahí donde haya mayor rentabilidad, si es que van quedando oportunidades de negocio en algún sitio sin necesidad de subvenciones –efímeras por definición–, pues son como una energía del pasado que pronto se agotará.

Por lo demás, y como muchos sin duda deseaban, la conferencia de París habrá servido también como maniobra de distracción, como cortina de humo, cuando no como un fraude fabuloso capaz de aletargar, adormecer y quizás someter a los espíritus más sensibles y combativos. Dándonos cuenta además de la clamorosa ausencia de un sujeto político activo en la cuestión tras la derrota sin paliativos del movimiento ecologista tradicional –reconocido por ellos mismos– o de su cooptación casi absoluta por parte de sus propios adversarios naturales. Todo ello para desesperación de los activistas, extraordinarias personas, que, como los de la organización valenciana Soluciones al Cambio Climático, se movilizaron fuertemente desde mucho antes de la COP21, y muchos de ellos también durante la misma. Queda así allanado el camino a los intereses cortoplacistas de las grandes corporaciones, hasta donde ello sea posible, sabiendo que al final, más dura será la caída. Samuel Martín-Sosa, de Ecologistas en Acción, escribía amargamente al día siguiente del acuerdo:

“Vamos a apropiarnos de las calles, porque no confiamos en los líderes políticos que se han reunido estos días en Le Bourget ... La gente tenemos que adueñarnos de nuestro futuro. El panorama es desesperante pero, como se leía en una pancarta de la manifestación de ayer de París “La Acción es el antídoto contra la desesperación” Para 2016 la sociedad civil ya ha anunciado nuevas acciones. Nosotros no esperamos a 2018. Iremos a cerrar las centrales de carbón, como se ha hecho este año en Alemania, a bloquear la perforación de pozos de fracking, a evitar que perforen el Ártico. Cerraremos a los culpables. Tomemos el control.” (Martín-Sosa, 2015).

Para ello es necesario que exista un sujeto político, revolucionario si se quiere. En estos momentos, ni está ni se le espera. Entiendo que el activismo debería ahora descansar unos meses, mientras se reequipa intelectualmente tal vez durante un par de años, recargando al tiempo energía emocional.

## **¿Estamos definitivamente condenados? Recuperar la dignidad, con cuidado**

Las regularidades en las evoluciones de civilizaciones anteriores que ha encontrado Peter Turchin (ver más arriba), adolecían de un elemento que, sin embargo, hoy está presente: una información coherente sobre la evolución y el funcionamiento del sistema-mundo<sup>20</sup>. También contamos, al menos por ahora, con una facilidad de comunicación y de replicación de la información antes desconocida e incluso insospechada.

¿Podría esta situación constituir un elemento evolutivo diferencial con respecto a sociedades anteriores? Dado que se cuenta con este conocimiento, ¿se podría intentar un salto evolutivo autodirigido? Tenemos, como mínimo, la obligación de intentarlo.

Históricamente, procesos de este tipo han dado lugar a guerras de exterminio, conducentes a una reducción de la población y por tanto de la carga que esas personas ejercían sobre la ecosfera.

De hecho, aquél que tenga la tentación de decidir que lo que en realidad ocurre es que “somos demasiados” lo más probable es que crea que sobran cualesquiera de los demás excepto él, o los de su clan o los de su clase; o los de su supuesta supremacía intelectual, siempre subjetiva. Además, esto se hace desde una posición desde la que se cree a salvo, porque su huella ecológica, que se traduce en poder, es significativamente mayor que la del promedio de las personas. Esto supone que es dueño de suficiente energía acumulada como para protegerse ahora y en un futuro previsible. Pero esto es algo que nadie puede asegurar, por mucho que el mercado pueda ofrecer búnkeres (y armas) para los más pudientes.

Si esta fuera la solución propuesta, o la elección de algunos, es de esperar que consideren a la vez criterios de eficiencia y de coherencia, si eso fuera posible. Pues lo que sucede simplemente es que, aquellos a quienes los modelos económicos otorgan más valor, porque su PIB per cápita es mayor, son los que cargan el planeta con una mayor huella ecológica. Y además, en términos estrictamente individualistas, mucho más acordes con el PSD, resulta que el 10% de las personas de este mundo, vivan donde vivan, son responsables del 50% de las emisiones totales. Probablemente usted y yo estemos en esa lista. Por esta razón, habrá que buscar otras salidas.

*Habrá que ir a la raíz del problema y buscar nuevos referentes éticos*

---

<sup>20</sup> En la terminología de Immanuel Wallerstein, de la Universidad de Binghamton (State University of New York).

Dado que las soluciones incrementales, ni aquellas soluciones incrementales agresivas mantenedoras de un cierto *status quo* o estabilidad aparente, no sirven, porque se ha llegado tarde a ellas, no queda otra posibilidad que tomar medidas radicales. Medidas que se dirijan, de una vez por todas, a la raíz del problema. Y para ello habrá que buscar un nuevo acuerdo, nuevas herramientas, una nueva movilización; así como nuevos referentes éticos.

## La gran elección

Así, pues sabemos que estamos limitados, es preciso realizar previamente una elección nada trivial. ¿Qué es lo que hay que priorizar?. ¿La civilización? ¿La especie humana? ¿El clima a largo plazo? ¿La vida en la Tierra? ¿Salvar a nuestros contemporáneos de la escasez alimentaria y sanitaria que se avecina? ¿A todos ellos? ¿Es posible todo a la vez? No, por lo menos en el marco de los esquemas mentales y sociales predominantes. Las investigaciones nuevas deberían ir dilucidando si el entorno físico lo permite en algún otro marco.

En cualquier caso el conflicto ético es extraordinario, pues no puede ser todo a la vez. Por donde se quiera priorizar, se va a una disminución, ocasionalmente elevada, de otra de estas variables. Y sabemos también que no es posible maximizar una función por más de una variable. El problema es de una magnitud insuperable, nunca imaginada. ¿Cómo se toma una decisión acerca de la ordinalidad *pretendida* de cada objetivo, y se evalúa su compatibilidad con los demás objetivos considerados irrenunciables, sabiendo que va a ser en detrimento de ellos? ¿No todo es maximizable a la vez!. ¿Cómo se hace una elección así? ¿Usted cómo los ordenaría? ¿O qué otros criterios establecería?

Mucho más: ¿Quién está legitimado para tomar una decisión así? ¿Los “expertos”? ¿Con las mismas herramientas éticas, “científicas” y con las mismas estructuras de poder con las que no han sabido evitar la situación actual? No, en todo caso no los mismos. La “declaración conjunta” de septiembre de 2015, llamando a una recomposición mayor de las instituciones internacionales, singularmente Naciones Unidas, señala que “Los intereses de todo orden deben subordinarse al profundo conocimiento de la realidad”. Y muchos de los *expertos* actuales, como hemos visto, conocerán alguna realidad, pero muy pocos de forma profunda. Estos, y no otros, son los términos del gran debate.



## Estado de emergencia mundial

En el plano individual, grupal y ocasionalmente local es posible, bajo ciertas circunstancias, intentar procurarse cierto nivel de seguridad al tiempo que se ejerce un impacto relativamente bajo sobre el entorno, al que incluso se le pueden intentar restaurar algunas de las funciones ecosistémicas perdidas. Iniciativas como las Ciudades en Transición, *The Simpler Way*, *Great Transition Initiative* y muchas más comienzan a formar un nuevo ecosistema cultural que desafía la tendencia absorbente y totalitaria de la economía dominante, y que los poderes deberían tener cuidado no sólo en no reprimir, sino en facilitar ordenadamente. Por su parte, todos los entes locales deberían diseñar y revisar periódicamente planes de contingencia a largo plazo, para que en el caso de desabastecimiento energético súbito o fenómeno climático inesperado –sucesos menos inverosímiles cada día que pasase puedan prever sus consecuencias. Esto es lo responsable.

Pero este autor no encuentra, no ha encontrado en el abanico de ideas y propuestas al uso, y no cree que exista, otra respuesta global a problema tan global y acuciante que la Declaración del *estado de emergencia mundial*. Coincide así con Luis González Reyes quien, desde una posición de veterana militancia ecologista, realizaba hace poco este mismo llamamiento. Estado de emergencia tal que, una vez garantizados unos mínimos alimenticios y sanitarios *para todos los habitantes de la Tierra*, eso signifique la detención total de los movimientos exotérmicos distintos de los que sean estrictamente necesarios para garantizar dicha subsistencia, la canalización de información veraz y la seguridad no agresiva. ¡Quieto todo el mundo! Algún comité, en algún sitio, debería ir pensando en cómo organizar esto, si no se ha constituido ya.

Richard Smith, del Institute for Policy Research and Development de Londres, plantea, en una reciente edición de *Real-World Economics Review*, algunas acciones necesarias en este contexto, en referencia a la situación en China:

- Cerrar todas las centrales de carbón salvo las esencialmente críticas
- Cerrar la mayor parte de la industria del automóvil
- Cerrar la mayoría de las industrias exportadoras costeras
- Restringir o eliminar la aviación, la navegación y otras industrias de transporte redundantes e insostenibles
- Cerrar la mayor parte de la industria de la construcción
- Abandonar la pulsión de urbanización y promover activamente la re-ruralización
- Abandonar el pillaje imperial y la colonización
- Lanzar un plan de emergencia para la restauración medioambiental y la restauración de la sanidad pública
- Lanzar un programa nacional de puestos de trabajo

*El capitalismo  
está muriendo de  
la peor manera  
posible y es  
preciso establecer  
mecanismos para  
evitar la  
atrocidad  
creciente*

Si esto parece irreal, ingenuo o inverosímil, habría que pensar cómo sería la alternativa. Se podría pensar que es algo *naif*, y que la sola posibilidad de un anuncio así puede disparar procesos contraproducentes. Pero también creo que es lo único que se puede responder a esta situación y debería ser una vía a explorar seriamente y con urgencia.

Herbert Marcuse decía que el objetivo prioritario de la especie humana, el más radical, a partir de la segunda mitad del siglo XX, debía ser organizarse para hacer emerger seres humanos que sean física y mentalmente incapaces de inventar un nuevo Auschwitz. Isabelle Stengers, filósofa de la ciencia y coautora en 1979, con Ilya Prigogine, de *La Nouvelle Alliance. Métamorphose de la Science* se esfuerza ahora también en encontrar salidas que eviten la barbarie previsible que todo conocedor de la historia presentaría como inevitable. Por ejemplo, Jorge Riechmann, matemático, doctor en Ciencias Políticas y catedrático de Filosofía moral de la Universidad Autónoma de Madrid quien, en su imprescindible obra *Autoconstrucción*, señala, en respuesta al multiexperto en sistemas energéticos internacionales Pedro Prieto:

“Supongo que lo más probable es que ni cambio guiado por voluntad racional ni mero ajustarse a lo inevitable, sino un ‘humano, demasiado humano’ hacer de la necesidad virtud, salvando en el último momento los pocos muebles que aún sea posible, y todo ello padeciendo pérdidas y sufrimientos espantosos.” (Greer, 2012).

“Colapsar ahora y evitar la estampida” titula John Michael Greer uno de sus libros más recientes. Cuanto más se va asumiendo la nueva realidad, más personas entienden que es preciso detener esta megamáquina asesina que lleva a la barbarie y que debemos evitar. El capitalismo está muriendo de la peor manera posible y es preciso establecer mecanismos reforzados para evitar la atrocidad creciente.

### **Re-set, y sabiduría activa**

Este revulsivo general podría permitir la activación de los niveles superiores de los “puntos de apalancamiento” definidos en su día por Donella Meadows de forma general para la intervención en cualquier sistema, en particular el de la redefinición de su objetivo. Es además compatible con la estrategia *hardware* planteada por Antonio García Olivares y otros, para quienes sería posible una electrificación casi total de la economía (nótese que actualmente menos del 20% de la energía consumida lo es en forma de electricidad). Pero ello requeriría, según sus propias palabras, una “economía de guerra” que tendiera, así, hacia lo que denomina “economía simbiótica” (García

Olivares et al 2011). Otros, como Carlos de Castro, sostienen sin embargo, no sin fundamento, que este empeño es inútil, lo que da lugar a vivos debates online y fuera de ahí, todavía irresueltos.

Sea o no éste el camino, lo que es ahora imprescindible no es sólo un gran proyecto tipo “Manhattan”. Tampoco bastaría con una reacción equivalente a la respuesta que hubo que organizar para encarar las consecuencias de haber entregado los Sudetes a los nazis. Los tiempos y las circunstancias exigen ahora una gran, una inmensa, pero quieta llamada, una suerte de movilización con el mínimo movimiento físico, que libere además el conocimiento acumulado en manos privadas. Por ejemplo, se ha sabido que ExxonMobil conocía el problema climático desde los años setenta, y aun así ha financiado la maquinaria de negación durante décadas. Se trata de dar rienda suelta al mayor caudal de imaginación y creatividad nunca antes alcanzado. Se debería recuperar además los “commons”, y mantener y potenciar simultáneamente esta inmensa red de comunicación, este auténtico cerebro global que hemos creado y del que, en muchos aspectos, si podemos sentirnos orgullosos a pesar de haber sido ya cooptado por los poderes *that be*. Pero no hacen falta ya más inventos ni artefactos, bastaría con aprovechar al máximo la potencialidad de los existentes. Las energías disponibles, cada vez más escasas, deben ahora ser canalizadas en nuevas direcciones.

*En un mundo  
lleno es preciso  
limitarse para  
dejar existir al  
otro*

No es seguro que estas vías potenciadoras de la inteligencia colectiva, activadoras de una suerte de noosfera –promovidas, entre otros, por el propio MIT– logren su propósito. Pero nada es peor que la inacción, el BAU, junto a la distracción con falsas soluciones basadas únicamente en el pensamiento desiderativo o la inercia cultural. Y no hay nada mejor, ahora, que la creación de un nuevo ecosistema, cultural al principio, y generador de una diversidad de posibilidades a las que se les permita evolucionar.

Es preciso diseñar además sistemas de control “adecuadamente acoplados” a la realidad física y social. Un ejemplo de esta necesidad la presenta Jack Harich en *System Dynamics Review*, señalando como esencial [“the crux”], para empezar la desactivación del negacionismo organizado, y mostrando la inutilidad de intentar gritar más que él (Harich, 2010). En otro terreno, el mencionado proyecto Cybersyn podría servir de inspiración. Asimismo, es necesaria la reducción generalizada en el consumo de carne no aviar, lo que permitiría también reducir las emisiones muy notablemente, así como detener cuanto antes la pesca industrial, para permitir la regeneración de la fauna marina hasta donde ello sea posible.



Finalmente, recordemos que no se trata sólo de reducir el consumo de forma drástica –y también la desigualdad, según los políticos y matemáticos de Maryland. En término sociales se trata de limitarse, tal y como lo entiende el filósofo griego Cornelius Castoriadis y como ha sido entendido por otros autores actuales, como Jorge Riechman: En un “mundo lleno”, limitarse “para dejar existir al otro”. En términos ecológicos, de los que ya sabemos que dependemos, es preciso considerar la apropiación humana de la productividad de la biosfera, por cierto cercana ya al 50%, y que también tiene su límite. Ni la historia política ni la historia ecológica son nuestros aliados en este empeño. Pero es preciso recordar que, hasta ahora, no habíamos gozado de la información y del lujo generacional de disponer, como especie, del conocimiento con el que ahora contamos, y que necesitamos convertir en sabiduría activa. Este nuevo elemento diferencial debe resultar clave y decisivo.

## Conclusión

En definitiva, para conseguir un nivel de acuerdo que permita cierta cohesión en los objetivos generales hay que reducir, como hemos visto, la desigualdad de forma drástica a nivel mundial. Siempre ha habido, y es posible que siempre haya, ciertas élites. Incluso hasta podría ser necesario. Pero nunca las ha habido tan bien informadas y con tanta conciencia de genocidio humano y exterminación biosférica como ahora, resultado del simple hecho de seguir haciendo *lo de siempre*. BAU. Genocidio y ecocidio. De ahí que aquellas que no hagan lo posible por evitarlo a partir de ahora deberán ser desactivadas.

El llamamiento es, hoy, en primera instancia, a todas las profesiones, a todas las personas ilustradas, o con voluntad de serlo, que se han aproximado a la esencia de la situación actual y que se dan cuenta, o por lo menos comienzan a intuir, que todo lo que antecede tiene sentido, que desde luego tiene mucho más sentido que todo lo demás, hasta ahora supuestamente válido. El BAU también es pasado, o pronto lo será. Conviene pues no insistir en lo mismo, no desperdiciar la poca energía extra que nos queda.

Finalmente, la comunidad científica, y cada científico en su intimidad, debe ser muy consciente de su responsabilidad decisiva. También a los periodistas y a los comunicadores científicos corresponde un papel destacado y un mayor compromiso en la difusión. Es demasiado lo que está en juego como para mirar hacia otro lado. Nunca la humanidad había creído encontrarse frente a tamaña elección. No estamos hablando de una distribución de la renta mayor o menor, ni

de establecer mayores o menores limitaciones a los derechos de propiedad, o de libertad en sentido positivo o negativo<sup>21</sup>, en sentido lato o restringido<sup>22</sup>. No estamos siquiera hablando de poder, de dominación o de supresión de unos individuos en favor de otros, de unas civilizaciones en detrimento de otras. Todo esto es pasado y, cuanto antes nos olvidemos de nuestros aparentes excepcionalismos, mucho mejor para todos.

Enfrentados finalmente a una decisión binaria, de “caixa o faixa<sup>23</sup>”, la humanidad ha elegido el camino adecuado en no pocas ocasiones. Para la cultura, y para la paz, todos, ahora, debemos estar a la altura de este momento evolutivo inaplazable. Que nos permita ganar por fin, o recuperar, el orgullo como especie, como seres humanos. Recordemos que, a casi 400.000 km de distancia, un día, en esa década prodigiosa del conocimiento humano hasta ahora malograda, un día dejamos un mensaje bien claro: “Vinimos aquí por la paz de la humanidad” (*We came here for the peace of mankind*).

## Referencias bibliográficas

Antalab, Miklós and Van Den Bergh, Jeroen C.J.M. (2016), “Green growth and climate change: conceptual and empirical considerations” en *Climate Policy* 16:165-177 doi:10.1080/14693062.2014.992003 -

Bithas, K. and Kalimeris, P (2013), “Re-estimating the decoupling effect: Is there an actual transition towards a less energy-intensive economy?” *Energy* 51:78-84 doi:10.1016/j.energy.2012.11.033 - Research Team on Environmental Economics and Sustainable Development, Department of Economics and Regional Development, Panteion University.

Brysse, Keynyn et al. (2013), “Climate change prediction: Erring on the side of least drama?” en *Global Environmental Change* 23, doi:10.1016/j.gloenvcha.2012.10.008 - Program in Science, Technology and Society, Office of Interdisciplinary Studies, University of Alberta.

Capellán-Pérez, Iñigo et al (2015), “More growth? An unfeasible option to overcome critical energy constraints and climate change” en *Sustainability Science* 10: 397-411 doi:10.1007/s11625-015-0299-3 - Low Carbon Programme, Instituto de Economía Pública, University of the Basque Country.

Hamlin, Christopher and Lodge, David M. (2006), “Ecology and religion for a post natural world” en. Lodge, David M. and Hamlin, Christopher (Eds.) (2006), *Religion and the New Ecology: Environmental Responsibility in a World in Flux*, University of Notre Dame. Disponible en: <http://www3.nd.edu/~undpress/excerpts/P01083-ex.pdf> - “

Davidson, Carl (2005), *Globalization, Theocracy and the New Fascism* - 4th Annual GSA meeting in Knoxville TN. Disponible en: <http://lists.portside.org/cgi-bin/listserv/wa?A2=ind0505c&L=portside&T=0&P=2261>

<sup>21</sup> En el sentido de Isaiah Berlin.

<sup>22</sup> Libertad económica, de contratación, etc.

<sup>23</sup> Expresión catalana que refleja la elección entre dos posiciones últimas contradictorias, algo así como “una de dos”. Al parecer deriva del español mejicano.

de Castro, Carlos (2016), *El Foro de Davos se prepara para el colapso: el «Informe global de riesgos»* - 15/15\15, 29/01/2016. Disponible en: - <http://www.15-15-15.org/webzine/2016/01/29/el-foro-de-davos-se-prepara-para-el-colapso-el-informe-global-de-riesgos-2016/>

Fernández Durán, Ramón y González Reyes, Luis (2014), *En la espiral de la energía (Vol II)* en *Ecologistas en Acción*. Disponible en: [http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/en-la-espiral-de-la-energia\\_vol-2.pdf](http://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/en-la-espiral-de-la-energia_vol-2.pdf)

Harich, Jack (2010), "Change resistance as the crux of the environmental sustainability problem" en *System Dynamics Review* 26:35-72 doi:10.1002/sdr.431 - Systems engineer, Thwink.org - <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/sdr.431/pdf>

Garrett, Timothy J. (2009), "Are there basic physical constraints on future anthropogenic emissions of carbon dioxide?" en *Climatic Change* 104, doi:10.1007/s10584-009-9717-9 - 27/08/2009 - Department of Atmospheric Sciences, University of Utah - Disponible en: <http://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10584-009-9717-9>

Gerlagh, Reyer and Michielsen, Thomas O. (2015), "Moving targets-cost-effective climate policy under scientific uncertainty " en *Climatic Change* 132:519-529 doi:10.1007/s10584-015-1447-6 - Department of Economics, Center, TSC Tilburg University; New College, University of Oxford and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis

Hamlin, Christopher Lodge, and David M. (2006), "Ecology and religion for a post natural world", en Lodge, David M. and Hamlin, Christopher (Eds.) *Religion and the New Ecology: Environmental Responsibility in a World in Flux*. University of Notre Dame.

Hynes, Jennifer (2016), *Thermodynamics of Civilization*. Full Interviews. Disponible en <https://jenniferhynes99.wordpress.com/2016/02/20/thermodynamics-of-civilization-tim-garrett-full-interviews/>

Lidsky, Lawrence M. (1983), "The Trouble With Fusion" en *Technology Review* 01/01/1983. Massachusetts Institute of Technology. Disponible en: <http://www.askmar.com/Robert%20Bussard/The%20Trouble%20With%20Fusion.pdf>

Sartre, Jean-Paul (1945), *Le sursis*, Gallimard

Malone, Thomas W. and Klein, Mark (2007), *Harnessing Collective Intelligence to Address Global Climate Change*. Innovations 2:15-26 doi:10.1162/itgg.2007.2.3.15 - MIT Center for Collective Intelligence.

Meadows, Donella H. (1999), *Leverage Points: Places to Intervene in a System*. The Sustainability Institute. Disponible en: <http://www.thesolutionsjournal.com/node/419>

Odum, Eugene, P. (1975), *Ecology: The link between the Natural and the Social Sciences*. Brooks/Cole. Institute of Ecology, and Alumni Foundation Professor, at the University of Georgia, Edición: 2nd Revised edition.

Puig Vilar, Ferran (2015), "La dinámica de sistemas, un paradigma científico alternativo" en *¿Hasta qué punto es inminente el colapso de la civilización actual?* - 24/12/2014 - Disponible en: <https://ustednoselocree.wordpress.com/2014/12/23/hasta-que-punto-es-inminente-el-colapso-de-la-civilizacion-actual-2-1/>

Reisch , George A. (2005), *How the Cold War Transformed the Philosophy of Science*. Cambridge University Press.

Riechmann Fernández, Jorge (2015), *Autoconstrucción: La transformación cultural que necesitamos*. Madrid: Los Libros De La Catarata.

Riechmann, Jorge (2015), "Tareas para después de la 'muerte de Dios' " en *Razón y Fe* 272:283-294, Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en: [https://transecos.files.wordpress.com/2015/10/revistaryf\\_1404\\_octubre15\\_jorge-riechmann-1.pdf](https://transecos.files.wordpress.com/2015/10/revistaryf_1404_octubre15_jorge-riechmann-1.pdf)

Schramski, John R. et al (2015), *Human domination of the biosphere: Rapid discharge of the earth-space battery foretells the future of humankind* -Proceedings of the National Academy of Sciences PNAS doi:10.1073/pnas.1508353112- College of Engineering, University of Georgia.

Roddiier, François (2012), *Thermodynamique de l'évolution. Un essai de thermo-bio-sociologie*. Éditions Parole. Disponible en : <http://www.editions-parole.net/?wpsc-product=thermodynamique-de-levolution-un-essai-de-thermo-bio-sociologie>

Safa Motesharrei et al (2014), "Human and nature dynamics (HANDY): Modeling inequality and use of resources in the collapse or sustainability of societies" en *Ecological Economics* 101:90-102 doi:10.1016/j.ecolecon.2014.02.014 -School of Public Policy and Department of Mathematics, University of Maryland-<http://bit.ly/211suGj>

Schneider, Eric D. y Sagan, Oriol (2005), *La Termodinámica de la Vida*. Tusquets Editores - National Oceanic and Atmospheric Administration. Disponible en: <https://www.scribd.com/doc/92522523/La-Termodinamica-de-La-Vida-Fisica-Cosmologia-Ecologia-y-Evolucion>

Smith, Pete et al (2015), "Biophysical and economic limits to negative CO2 emissions" en *Nature Climate Change* 6: 42-50 doi:10.1038/nclimate2870 - Institute of Biological & Environmental Sciences, University of Aberdeen.

Stedman Jones, Daniel (2012), *Masters of the Universe: Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics*. Princeton University Press.

Stengers, Isabelle (2015), *In Catastrophic Times: Resisting the Coming Barbarism*. Meson Press.

Tainter, Joseph A. (1988), *The Collapse of Complex Societies* . Cambridge University Press - Rocky Mountain Research Station, United States Department of Agriculture Forest Service.

Turner, Graham M. (2014), "Is Global Collapse Imminent? An Updated Comparison of The Limits to Growth with Historical Data" en MSSI Research Papers n° 4, Melbourne Sustainable Society Institute, University of Melbourne. Disponible en [http://www.sustainable.unimelb.edu.au/files/mssi/MSSI-ResearchPaper-4\\_Turner\\_2014.pdf](http://www.sustainable.unimelb.edu.au/files/mssi/MSSI-ResearchPaper-4_Turner_2014.pdf)

Tverberg, Gail E. (2012) , "Oil supply limits and the continuing financial crisis", en *Energy* 37:27-34 doi:10.1016/j.energy.2011.05.049

Turchin, Peter and Nefedov, Sergey A. (2009), *Secular Cycles*. Princeton University Press. Disponible en: <http://press.princeton.edu/chapters/s8904.pdf>

Wackernagel Mathis et al (2002), *Tracking the ecological overshoot of the human economy*, Proceedings of the National Academy of Sciences PNAS 99:9266-9271 doi:10.1073/pnas.142033699 -RedefiningProgress-

# La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera”

*José Antonio Sanahuja*

*Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)*



En octubre de 2015 el Vicepresidente de la Comisión Europea, Frans Timmermans, declaraba “El desafío que hoy enfrenta el proyecto europeo es existencial. La crisis de los refugiados lo ha sacado a la luz. Lo que antes era inimaginable ahora empieza a serlo, y me refiero a la desintegración del proyecto europeo”<sup>1</sup>. Parecida expresión –“amenaza casi existencial”– fue la utilizada por el Secretario de Estado, John Kerry, en febrero de 2016, para justificar el inédito despliegue de una misión de la OTAN en el Egeo para detener el flujo de refugiados hacia las costas griegas<sup>2</sup>. Ambas personalidades no se referían tanto a la afluencia de refugiados en sí –a pesar de su elevado número y rápido aumento, la Unión Europea (UE) tendría sobrada capacidad material y económica para su acogida–, sino a las fracturas políticas que esa crisis ha hecho aparecer, tanto en el seno de las instituciones europeas, como en unos Estados miembros en los que crece el populismo xenófobo de derechas.

<sup>1</sup> Intervención en el debate anual sobre el estado de la Unión Europea de Friends of Europe. Ver <http://www.friendsofeurope.org/future-europe/ec-vice-president-timmermans-opens-state-of-europe-2015/>

<sup>2</sup> Disponibles en <http://www.state.gov/secretary/remarks/2016/02/252486.htm>

A partir de 2010 el riesgo de impago de la deuda de Grecia –un país que sólo supone el 1,3% del PIB agregado de la UE-28– se convirtió, a través de la desastrosa gestión de los responsables de la Eurozona, en una verdadera crisis existencial para el euro y la propia UE (Sanahuja 2012). En un proceso con no pocos paralelismos, en 2015 la llegada de en torno a un millón de personas, la mayoría refugiados, que equivalen tan sólo al 0,20% de la población de la UE, vuelve a mostrar su fragilidad institucional y sus dificultades para la acción colectiva. Como antes ocurrió con el euro, esta crisis ha puesto en peligro logros esenciales de la integración europea como el espacio de libre circulación de Schengen, y sus opciones como actor internacional creíble, eficaz y legítimo para afrontar, de acuerdo con sus principios y valores, el escenario de conflicto e inestabilidad que rodea a la UE desde Ucrania hasta Libia. A la postre, que la UE no sea capaz de responder a sus objetivos, principios y valores termina dando alas a nacionalistas y euroescépticos que abogan por falsas “soluciones” nacionales.

*La crisis de los refugiados debería ser vista ante todo como una crisis de gobernanza de la UE*

Por todo ello, la crisis de los refugiados, como afirmaba Timmermans, debería ser vista ante todo como una crisis de gobernanza europea, que afecta tanto a sus instituciones y políticas, como a sus principios, valores, e identidad. No se trata sólo del fracaso a largo plazo de la Política Mediterránea o de la Política de Vecindad para crear un área de prosperidad, democracia y estabilidad. Meses de titubeantes y agónicas negociaciones en el seno del Consejo de la UE, actuaciones unilaterales de los Estados miembros, y flagrantes incumplimientos de los acuerdos alcanzados han llevado a una política basada esencialmente en “externalizar” la cuestión. Incapacitada por las divisiones internas, y presionada por el drama humanitario que se despliega ante los medios y la opinión pública, desde finales de 2015 la UE se ha centrado en trasladar los costes a terceros países y en particular a Turquía, origen inmediato de la mayor parte de esos flujos. Con ello, los refugiados se han convertido en moneda de cambio en negociaciones en las que, en clave geopolítica, priman agendas de corto plazo dominadas por las urgencias de política doméstica e internacional, y se dejan a un lado los imperativos humanitarios de la crisis –el primero, salvar vidas, asegurando la debida protección a quienes huyen de la guerra, y evitar una travesía en las aguas del Egeo que para muchos ha sido mortal–, así como las obligaciones de asistencia y protección que establece tanto el derecho internacional, como las normas europeas. El Gobierno de Erdogan, en particular, ha tratado de explotar al máximo las ventajas que le brindaba una Europa políticamente dividida y moralmente cuestionada. La repentina e imperiosa necesidad europea de cooperación de Turquía para retener a los refugiados y admitir los eventualmente expulsados han sido las bazas utilizadas para acallar las críticas de la UE a su deriva autoritaria; arrancar concesiones en su proceso de adhesión, sorteando las reformas necesarias en materia de democracia y derechos civiles, y obtener más ayuda económica.

En esa estrategia de externalización, uno de los elementos más destacados es precisamente el recurso a la “diplomacia de chequera”, utilizando la ayuda externa –sea la ayuda al desarrollo, las ayudas de preadhesión, o de otra índole– como contrapartida o condiciones a las medidas de control migratorio y la aceptación de la readmisión de migrantes y refugiados. No se trata de un hecho novedoso para la UE o sus Estados miembros –la cooperación España-Marruecos y la respuesta española a la “crisis de los cayucos” de 2006, que se expone brevemente, es un precedente que la UE ha tenido muy presente en 2015–, pero en el actual contexto de crisis se observa una clara tendencia a subordinar la política de desarrollo de la UE y los instrumentos de ayuda externa a esos objetivos, a partir de una marcada “securitización” de las migraciones y los flujos de refugiados. Para analizar esa cuestión, este capítulo examinará tres acontecimientos clave de 2015 que se insertan en esa tendencia: la Cumbre UE-África celebrada en La Valeta (Malta) en noviembre de 2015; la conferencia de donantes sobre Siria, reunida en Londres en febrero de 2016, y las contrapartidas económicas negociadas con Turquía en los acuerdos de noviembre de 2015 y de marzo de 2016. El capítulo, partiendo de esos casos, analizará la pertinencia y efectividad del vínculo entre ayuda económica, desarrollo y migración, y del enfoque securitario, más que desarrollista, que parece ir ganado terreno en la acción exterior de la UE y en sus relaciones con los países terceros y en particular con el mundo en desarrollo.

## **Crisis de refugiados: fallas de gobernanza de la UE y de su acción exterior**

### *2015: el desborde de la crisis de refugiados*

A principios de 2016 la mayor parte de los refugiados sirios aún permanecían en Turquía (2,71 millones), Jordania (entre 636.000 y 1,2 millones, según cálculos, que suponen entre el 7% y el 15% de su población) y Líbano (1 millón, el 25% de su población). A esas cifras habría que añadir otros 7,6 millones de desplazados internos en la propia Siria, de una población total de 20 millones. En conjunto, dos de cada tres sirios se han visto forzados a huir de la guerra. Sólo una parte se ha dirigido a la UE en el segundo semestre de 2015, pero ello supone el desborde de una grave crisis de refugiados sirios que hasta ese momento, ante la pasividad internacional, había quedado confinada a ese país y a sus vecinos. A ello se le han sumado un aumento de los flujos procedentes de otros países en guerra, como Irak, Afganistán o Sudán, que han hecho de 2015 el peor año en cuanto a desplazamiento forzado de población desde mediados de los noventa. Los datos de Naciones Unidas (ACNUR 2015) revelan la magnitud

*Existen intereses políticos para confundir migrantes y refugiados y cuestionar el derecho a la protección internacional*

y dinámica de esos flujos: a lo largo de 2015 más de 150.000 personas llegaron a Italia desde el norte de África, y más de 850.000 a Grecia desde Turquía, a través de rutas migratorias ya establecidas (Triandafyllidou y Maroukis 2012). Alrededor de 3.700 habrían muerto ahogadas, en el año más mortífero desde que la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) hace ese recuento. Incluyendo otras vías de acceso, según datos de la UE, el total de solicitantes de asilo llegados a la UE-28 en 2015 sería de 1,26 millones de personas, más del doble que en 2014 (Eurostat 2016). En enero de 2015 el flujo mensual era de unas 5.500 personas, en julio superaba 78.000, y en octubre de ese año llegaron al máximo de 221.600. Todavía en febrero de 2016 eran casi 60.000 personas, diez veces más que un año antes. A lo largo del segundo semestre de 2015, el de mayor afluencia, se alcanzó un promedio de 4.800 personas diarias, la mayoría a las islas griegas del Egeo, algunas de las cuales, como Lesbos o Kos, se encuentran a menos de cinco millas de las costas de Turquía.

El 84% de esas personas procedían de los diez países en conflicto que generan el mayor número de refugiados, lo que permite concluir que las causas de esos flujos son la huida de la guerra y la persecución, más que razones económicas. Según ACNUR, casi nueve de cada diez personas llegadas a Grecia procedían de Siria, Afganistán e Irak, mientras que el 41% de los llegados a Italia venían de Eritrea, Somalia y Sudán, y un 6% de Siria. Por ello, tendrían derecho a la protección prevista por el derecho internacional de los refugiados. Aunque las motivaciones para escapar de la guerra también son económicas, existen evidentes intereses políticos en juego para confundir migrantes y refugiados y cuestionar ese derecho a la protección internacional y, como se señala más adelante, por ello ha cambiado el enmarcado de esta cuestión en la opinión pública y en el discurso político.

En el caso de Siria, varias son las razones que explicarían ese éxodo masivo (ACNUR 2015; Frelick 2015): entre 2014 y 2015 la guerra en Siria se tornó más intensa, violenta, enquistada e internacionalizada (International Crisis Group 2015), alejando la posibilidad de su finalización a corto y medio plazo, extendiéndose entre los refugiados de los países vecinos la idea de que no habría futuro para Siria, ni retorno posible. Por otro lado, después de cinco años de exilio, muchos refugiados habrían agotado ahorros y recursos en unos países que habían mantenido cerrado su mercado laboral a los refugiados, dejando sólo la opción del trabajo informal y mal pagado; y algunas agencias de Naciones Unidas comenzaron a anunciar restricciones en sus programas de asistencia, tras unos llamamientos internacionales que entre 2013 y 2015 sólo cubrieron entre el 40% y 60% de los requerimientos. En los tres países de acogida más importantes –Turquía, Líbano y Jordania– se observaba también una creciente fatiga de la solidaridad de gobiernos y población hacia los “hermanos sirios”, con encuestas



mostrando cada vez mayor rechazo a la política de fronteras abiertas. A estos factores de expulsión, por último, hay que sumar el enorme efecto mediático que a mediados de 2015 tuvo la temporal apertura de fronteras de Alemania, una actitud más favorable las solicitudes de asilo para los refugiados sirios –con un 94% de resoluciones favorables frente al 60%, por ejemplo, de Grecia–, y sus anuncios de acogida en una población de refugiados bien informada, plenamente conectada a las redes y muy consciente de la evolución internacional de la crisis.

*Fallas institucionales en la UE: una política de migración y asilo incompleta, incoherente, disfuncional y restrictiva*

Varios factores han incidido en la ineficaz y moral y legalmente cuestionable respuesta de la UE a la crisis: en primer lugar, un marco institucional y normativo incompleto y disfuncional, en el que son aún limitadas las competencias atribuidas a la UE y varios aspectos centrales de las políticas de control fronterizo, migración y asilo permanecen en el ámbito nacional, muy sensible a ciclos políticos y electorales. En segundo lugar, la resistencia de los Estados miembros, a su vez motivada por cambios en la opinión pública y en la narrativa política con la que se aborda esta cuestión.

No es este el lugar para examinar en detalle la evolución y marco institucional y normativo de las políticas de control fronterizo, migración y asilo de la UE, pero si es necesario destacar sus principales características e instrumentos, como factores que explican en parte el desarrollo de la crisis y el significado y alcance de las respuestas políticas adoptadas a lo largo de 2015 y los primeros meses de 2016<sup>3</sup>.

Punto de partida obligado es el Acuerdo de Schengen (1985), en el que la libre circulación en un espacio sin fronteras interiores exigirá una gestión común, o al menos armonizada, de las fronteras exteriores de la UE, así como la afirmación de una política común de migración y asilo. Maastricht (1992) incluiría en los Tratados el llamado “tercer pilar” con la cooperación en asuntos de justicia e interior, con procedimientos de naturaleza intergubernamental. Con el Tratado de Amsterdam (1999) la UE obtiene las primeras competencias en materia de migración y asilo, y en particular, Schengen se integra en el Tratado y la política de visados pasa a ser competencia comunitaria, lo que lleva en 2001 a la adopción, por primera vez dentro de la Comunidad Europea, de la lista de países a cuyos ciudadanos se les exige visado de entrada en el área Schengen.

<sup>3</sup> Un examen detallado de esa política puede encontrarse en el útil manual de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2014) y en el detallado análisis de Hernández i Sagrera 2015. Para no especialistas, es útil la cronología elaborada por la Comisión Europea (2015b).

*La falta de vías regulares para la emigración a Europa fuerza a optar por vías irregulares, a las que también recurren la mayoría de los refugiados*

Los posteriores programas de trabajo de Tampere (1999-2004), de La Haya (2005-2009), y de Estocolmo (2010-2014) promoverán la armonización de estándares en cuanto a controles fronterizos y procedimientos de solicitud, tramitación y concesión de asilo, a través de la Agencia Europea para la cooperación en la gestión de fronteras Frontex, creada en 2004 y reforzada en 2011; del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), que coordina las instituciones nacionales responsables y la armonización de sus procedimientos; del Reglamento Eurodac, sobre sistema de registro con huellas dactilares, y la agencia EU-LISA (2012), que gestiona ese sistema y otras bases de datos como el Sistema de Información Schengen (SIS); del Reglamento de Dublín II (2003) y su sucesor Dublín III (2013), que establece qué Estado miembro es responsable de examinar y tramitar lo solicitud de asilo –como regla general, el de primera llegada–, y de diversas directivas para armonizar normas nacionales sobre protección temporal y de largo plazo, y las condiciones de recepción en cuanto a alojamiento, medios de vida, y derechos a garantizar, incluyendo condiciones de detención. En materia migratoria, en noviembre de 2005 se adopta el llamado “Enfoque Global a la Migración y la Movilidad” (GAMM por sus siglas en inglés), reformado en 2011 como marco global de la política migratoria (Comisión Europea, 2011).

En ese proceso de adopción de legislación el Tratado de Lisboa (2009) también supone cambios importantes, al abolir la estructura de “pilares” de Maastricht, y establecer el procedimiento legislativo ordinario para todos los asuntos de migración y asilo, y desde 2014, la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE. El Tratado, que establece en su Título V (“Espacio de libertad, seguridad y justicia”) las bases legales de la política de inmigración, permite legislar desde las instituciones de la UE el régimen de visados de larga duración para inmigrantes y sus familiares, así como medidas para facilitar su integración, y así se ha hecho en asuntos como la reunificación familiar, los visados para investigadores, estudiantes, empleados de multinacionales, trabajadores temporeros, o la “tarjeta azul” para trabajadores de alta cualificación. Pero todo ello deja aún sin resolver la cuestión clave: la falta de vías regulares para la emigración a Europa, lo que fuerza a optar por vías irregulares, a las que también han de recurrir la inmensa mayoría de los refugiados ante la práctica imposibilidad de solicitar asilo fuera del territorio europeo. Por otra parte, el art. 79.5 TFUE también es claro al señalar que la política migratoria de la UE “no afectará al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.”

A partir de lo anterior, la crisis de refugiados de 2015 no ha hecho sino revelar la naturaleza esencialmente incompleta y disfuncional de las políticas de control fronterizo, migración y asilo de la UE (Faure, Gavas y Knoll 2015: 9). Pese a los progresos en la construcción de una política común, la migración y el asilo continua siendo un ámbito de competencias compartidas, en el que muchos aspectos medulares permanecen en el ámbito nacional. Es el caso, por ejemplo, de los acuerdos de readmisión, un aspecto que los Estados miembros han preferido mantener en el ámbito bilateral (González 2016: 177), sin perjuicio de que hayan aparecido cláusulas sobre esta materia en acuerdos europeos, como la Convención UE-ACP de Cotonú. En materia de asilo, pese al esfuerzo de armonización del SECA, los criterios nacionales para otorgar el asilo generan importantes diferencias de trato y en las tasas de solicitudes aceptadas (Eurostat 2016), hasta el punto de ser calificado de “lotería”<sup>4</sup>. Ello se debe en gran medida al hecho de que no existe una lista común de “países de origen seguros” a efectos de la concesión de asilo, y sólo en septiembre de 2015, al rebufo de la crisis, la Comisión propuso una primera lista –todavía en su trámite legislativo cuando se escribe este texto–, que significativamente incluye a Albania, Bosnia Herzegovina, la antigua República Federal Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia, y Turquía.

Por otra parte, ese marco de gobernanza de competencias compartidas, que ni es plenamente nacional ni europeo, genera importantes asimetrías entre Estados miembros, y un reparto muy desigual de las cargas –*burden sharing*, en la jerga usual en la UE– que contradice el principio de solidaridad entre los Estados Miembros que ha de fundamentar la política de migración, asilo y control de fronteras (art. 67.2 y 80 TFUE, Título V). Por un lado, la responsabilidad primaria de la gestión de las fronteras exteriores recae en los países situados en primera línea (España, Italia, Malta y Grecia). Lo mismo ocurre con la tramitación y concesión de solicitudes de asilo, ya que el Reglamento Dublín III, como se indicó, hace responsable de ello al Estado al que llega por primera vez la persona que lo solicita. Esos países “de primera línea” se ven doblemente presionados por otros Estados miembros de la UE y por sus instituciones para, por un lado, mantener controles efectivos y evitar la inmigración irregular, y por otro lado, velar por el respeto de los derechos humanos y en particular del derecho de asilo, para evitar daños a la reputación y la autopercepción de la UE respecto a sus elevados estándares éticos y normativos. Aunque una parte importante de los flujos migratorios se dirigen a países del centro y el norte de Europa, los costes económicos y políticos del con-

<sup>4</sup> Ver los datos del Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados (ECRE) en [<http://www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/294-asylum-lottery-in-the-eu-in-2011.html>]

*Es muy visible la resistencia de los Estados miembros de la UE a aceptar mecanismos de redistribución*

trol fronterizo recaen en mucha mayor medida en esos países, que lógicamente no tienen demasiados incentivos para ser guardianes diligentes y eficaces de las puertas de entrada a la UE. Si se trata de flujos de refugiados, estos países pueden verse sobrepasados ante éxodos masivos (Dimitriadis 2016), máxime cuando a la hora de reasentar o reubicar a los solicitantes de asilo, es muy visible la reluctancia de otros miembros de la UE que se desentienden del problema y se resisten a aceptar cualquier mecanismo –como las iniciativas de reasentamiento o reubicación basadas en la redistribución por cuotas basadas en criterios de equidad–, que mutualicen su resolución.

Los mecanismos comunes creados en el marco de la UE no han podido corregir esas asimetrías. Frontex es más una agencia de cooperación en inteligencia y análisis de riesgo que un cuerpo operacional, ha estado infradotada, y no es hasta diciembre de 2015, cuando, al rebufo de la crisis, la Comisión propuso la creación de una Guardia Costera y de Fronteras de la UE, que supone ampliar notablemente las competencias y capacidades de Frontex y de sus equipos de intervención rápida, con la potestad de intervenir directamente en situaciones de crisis sin autorización previa del Estado miembro afectado. Propuesta, por otra parte, que al afectar a aspectos medulares de la soberanía nacional puede encontrar una fuerte oposición de los Estados miembros. Las operaciones navales conjuntas que han tratado de aliviar esa presión, como Poseidón –frente a las costas griegas– o Tritón –frente a Libia– o la posterior EUNAVFOR Med, que se describe más adelante, se inician sólo en 2014. En materia financiera, se han establecido instrumentos como el Fondo Europeo de Refugiados (2008-2013), dotado con 650 millones de euros, y el posterior Fondo de Asilo, Migración e Integración, que aumenta a 3.137 millones, para apoyar a los Estados miembros situados en primera línea y por lo tanto con mayor presión, general y en circunstancias específicas, para aplicar correctamente los estándares europeos.

La coexistencia de competencias nacionales y de la UE, en ese marco de gobernanza incompleto y disfuncional, unida a las asimetrías mencionadas, son a la postre el caldo de cultivo para la irrupción de decisiones unilaterales que tratan de endosar los costes al vecino, dentro de la UE, o como se ha señalado, a terceros Estados, existiendo fuertes incentivos electorales y políticos para enmarcar la cuestión desde ópticas marcadamente nacionalistas y xenófobas, así como lecturas limitadas y cortoplacistas de los intereses nacionales.

*De la “willkommenskultur” al cierre de fronteras: fracturas políticas, unilateralismo y realpolitik*

Es un viejo axioma que en política las percepciones son la realidad; y desde una perspectiva crítica, que en la construcción de esas percepciones tienen un papel clave las narrativas y el enmarcado o *framing*<sup>5</sup>. Si se atiende a lo ocurrido en 2015, en pocos meses, esta cuestión ha pasado de ser percibida y presentada como un problema básicamente de inmigración “ilegal” que hay que detener y controlar, a una tragedia humanitaria protagonizada por refugiados que huyen de la guerra y arriesgan sus vidas para llegar a un lugar seguro, que exige ayuda y solidaridad, para terminar siendo (re)construida como una amenaza “securitaria” que afectaría a la identidad sociocultural, la forma de vida y los valores de Europa, que es imperativo contener y combatir, al tiempo que reaparecía el concepto de “migrante económico”. Varias imágenes expresarían con claridad esos cambios de narrativa y enmarcado: los naufragios de Lampedusa, las familias de refugiados en las playas de Grecia o la estación de tren en Budapest, y sobre todo la impactante imagen, el 2 de septiembre de 2015, del niño Aylan Kurdi ahogado en una playa en Turquía. Esas imágenes actuaron como catalizadores de la empatía y solidaridad de las sociedades europeas, empujando a sus líderes –en particular, a la canciller Merkel– a un visible viraje de política y discurso (Olías, Sánchez y Ruíz 2015). De igual manera, los atentados terroristas de noviembre de 2015 en París y los asaltos a mujeres y la violencia sexual en Colonia en diciembre de ese año permitieron que las fuerzas y medios de comunicación de derechas hilaran de nuevo el discurso securitario, en el que los migrantes y refugiados se han presentado como amenazas, contra toda evidencia, sea contra los derechos de las mujeres<sup>6</sup>, o vinculada al terrorismo yihadista. En diciembre de 2015 el propio Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, se distanciaba de sus declaraciones solidarias de septiembre al afirmar que el 30% de los llegados a la UE refugiados sirios, y el 70% migrantes económicos, lo que era falso según estadísticas oficiales de la propia UE (Traynor 2015). Coincidiendo con la conmoción causada por las imágenes de Aylan, el ministro del interior español alegó que entre los refugiados que entran a la UE puede haber terroristas ocultos (Casqueiro 2015), y tras los atentados de Bruselas de marzo de 2016 la primera ministra de Polonia, Beata Szydlo, utilizó ese argumento para negarse a reubicar refugiados en su país (Valero, 2016).

En ese marco mediático, y muy cargado desde el punto de vista político y electoral, ha de situarse la creciente sensibilidad política de esta

<sup>5</sup> Ese axioma es atribuido al especialista en comunicación y estrategia política Harvey L. “Lee” Altvater, responsable de varias campañas del Partido Republicano en Estados Unidos en los años ochenta y noventa. Para una aproximación crítica, ver el conocido trabajo sobre *framing* de G. Lakoff (2007).

<sup>6</sup> Ver el capítulo de Aitana Guía en esta edición del Anuario.

*La respuesta de la UE se basa en endurecer los controles fronterizos y externalizar la gestión de la crisis*

cuestión, alimentada por la derecha xenófoba y de la que no escapan los partidos mayoritarios, que alimenta políticas unilaterales, a menudo basadas en cálculos electorales cortoplacistas, que minan cualquier respuesta europea común que suponga un reparto solidario del reasentamiento o reubicación de refugiados y de las cargas financieras que ello comporta, y mucho menos un enfoque común sobre migración económica. A la postre, como plantea este capítulo, la única respuesta común a esos dilemas sería, por una parte, el endurecimiento de los controles fronterizos, y por otro lado, la “externalización” de la crisis, utilizando entre otras contrapartidas los fondos europeos para compensar económicamente las concesiones obtenidas de terceros Estados, sin que la UE en su conjunto asuma plenamente sus responsabilidades ante los refugiados.

Hasta bien entrado el verano de 2015, la agenda política de las instituciones de la UE estuvo centrada en el nuevo Gobierno de Syriza, su llamado a referéndum y la enésima negociación de un rescate financiero. Sólo la acumulación de tragedias en el mar logró que los migrantes y refugiados aparecieran en los titulares de prensa. En mayo, la crisis humanitaria en la isla de Lampedusa y la muerte a lo largo de una semana de cerca de un millar de personas en varios naufragios en la ruta libia lograron captar la atención de los líderes de la UE, con una cumbre de urgencia el 17 de mayo, que aprobó la misión naval de salvamento e intercepción de los traficantes EUNAVFOR Med<sup>7</sup>, con justificaciones en las que estaba presente tanto el rechazo a la inmigración como el argumento humanitario de evitar nuevas tragedias, respondiendo así a las distintas posiciones de los Estados Miembros (The Economist 2015a).

Pocos días antes la Comisión también presentó la “Agenda Europea de Migración” (Comisión Europea 2015a). Ese documento es esencialmente un conjunto de medidas de emergencia y una redefinición “securitizada” de la política europea en este campo, que supone un retroceso respecto al GAMM, y que ha sido criticado por ACNUR y el Parlamento Europeo (Andrade *et al.* 2015). En él se planteaba por primera vez un esquema mutualizado, basado en criterios de proporcionalidad y solidaridad intra-UE con una clave basada en el PIB, el tamaño de la población, la tasa de desempleo y los refugiados ya aceptados. Con ese esquema, que podría alcanzar a 40.000 personas, se redistribuiría a los solicitantes de asilo llegados y por llegar, en previsión de la crisis que se vislumbraba en Italia y Grecia. Adicionalmente, se previó un programa de reasentamiento para

<sup>7</sup> En ese momento estaba en marcha la operación Tritón, liderada por Frontex e iniciada el 1 de noviembre de 2014 en sustitución de la anterior “Mare Nostrum”, desarrollada y costeada en solitario por Italia desde los naufragios de Lampedusa de octubre de 2013. EUNAVFOR Med – Operación Sophia comenzó a operar en junio de 2015 en una primera fase limitada a vigilar las costas de Libia, e inició su segunda fase —que incluye la intercepción de barcos— en octubre de 2015, lo que exigió la previa aprobación de la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2240(2015) de 9 de octubre de 2015, al amparo del capítulo VII de la Carta, autorizando la inspección y apresamiento de barcos sospechosos o implicados en el tráfico de personas.

20.000 personas por año hasta 2020. De esta manera, se abrió una vía legal para evitar a los refugiados una travesía marítima peligrosa y en manos de traficantes de personas. Finalmente, incluía ayuda para los países de frontera, y el nuevo modelo operacional de centros de acogida o *hotspots* para el registro de los refugiados, ante la renuencia de Italia y las dificultades de Grecia para establecer un sistema efectivo de registro. La evolución de esta Agenda ilustra las dificultades mencionadas en la sección anterior: la propuesta era demasiado ambiciosa para muchos Estados miembros, reacios a aceptar refugiados y verse condicionados por reglas europeas en un asunto tan sensible, hasta el punto de hacerla fracasar... y demasiado tímida ante la magnitud de los retos que se anunciaban. Aunque contaba con el apoyo de Alemania, Francia e Italia, se enfrentó a la oposición de las repúblicas bálticas, Europa Central y Oriental, y España. Además de su carácter reactivo, está condicionada por la lentitud del proceso decisorio y de implementación de la UE: prevista su aprobación en el Consejo en junio, su puesta en práctica no se produciría hasta semanas más tarde, lo que en la práctica dejaba a Italia y Grecia a merced de sus propios medios ante la crisis (The Economist 2015b). El acuerdo, de hecho, no se alcanzó hasta julio, con 32.256 refugiados a reubicar –para entonces habían llegado a Grecia e Italia cinco veces esa cifra– y una meta de reasentamiento de otros 22.504.

El fuerte aumento de las llegadas a Grecia, con unas autoridades superadas por los acontecimientos, se tradujo en mayores flujos hacia Alemania o los países nórdicos, incluyendo también población de Kosovo y Albania, a lo largo de la ruta de los Balcanes occidentales, que partiendo de Grecia atravesaba Macedonia, Serbia y Croacia, Hungría, para desde ahí llegar a Europa occidental. En pocos meses Hungría se había convertido, junto con Suecia y Austria, en uno de los países con una mayor ratio de solicitantes de asilo respecto a su población, con un 70% de ellos de origen kosovar. El 23 de junio el gobierno húngaro del derechista Fidesz, presidido por Viktor Orban, comunicó la suspensión unilateral del Reglamento de Dublín III, alegando inicialmente “la protección del interés nacional”, y después “razones técnicas”, y anunció la construcción de un muro de 167 kilómetros para sellar su frontera sur. En pocas horas, el Gobierno húngaro se retractó de esa decisión, ante la rápida y enérgica respuesta de la Comisión Europea y las advertencias de algunos Estados miembros, como Alemania o Austria, contra cualquier ruptura de las normas europeas.

Sin embargo, la presión de la opinión pública alemana, sensible ante el éxodo masivo y el bloqueo de los refugiados en Hungría y Austria y favorable según las encuestas a acoger más refugiados, y un evidente sentido de la oportunidad política de la canciller Merkel, condujo a que el 21 de agosto fuera Alemania la que decidiera unilateralmente

*En toda la UE,  
organizaciones  
sociales y actores  
locales  
promueven la  
acogida con la  
consigna  
"Welcome  
refugees"*

la suspensión de Dublín III, anunciando la disposición de ese país a acoger 800.000 refugiados en 2015, y hasta 500.000 el año siguiente. Para ello se alegaron razones humanitarias y “solidaridad europea”, algo quizás muy oportuno tras la actitud mostrada por Alemania durante la crisis del euro (Müller 2015). El 4 de septiembre –con la opinión pública conmocionada por las imágenes de Aylán Kurdi, publicadas dos días antes– autorizó la llegada de trenes cargados de refugiados desde Hungría. Por unas semanas pudieron verse, por un lado, las imágenes de los refugiados coreando cánticos de esperanza y agradecimiento hacia Ángela Merkel y Alemania, y por otro, espontáneas muestras ciudadanas de bienvenida y solidaridad hacia quienes viajaban a esa “tierra de esperanza”. En un emotivo mensaje a sus conciudadanos, destacando la nueva *willkommenskultur*, Merkel agradeció públicamente esa acogida, por la que los alemanes “podían sentirse orgullosos de su país”, y respondió a sus críticos que *Wir schaffen das*: que serían capaces de resolver esa crisis. (The Economist 2015c). En paralelo, una Alemania que estaba acogiendo muchos más refugiados que los que le corresponderían en clave de un justo reparto europeo, reclamó que otros también asumieran su responsabilidad en el marco de una respuesta común, y desplegó una intensa actividad diplomática para reformar las reglas europeas de reasentamiento de refugiados, dejando atrás la “solidaridad voluntaria”, y adoptar un nuevo sistema de cuotas obligatorias. En toda la UE, municipios, organizaciones sociales y otros actores locales se mostraron dispuestos a colaborar en la acogida bajo la consigna *Welcome refugees*.

En ese escenario –una ventana de oportunidad para “europeizar” esta política, haciendo frente a las disfunciones causadas por intereses de política doméstica en conflicto, a veces presentados como “intereses nacionales”–, la Comisión Europea lanzó el “Plan Juncker” con un nuevo y más ambicioso esquema de reubicación, legalmente vinculante, por el que 120.000 solicitantes de asilo llegados a Grecia e Italia –además de los 40.000 ya acordados en julio– serían reubicados en un plazo de dos años a través de cuotas nacionales, basadas en la fórmula ya descrita, y esos dos países se comprometían a implementar los *hotspot* de acogida y registrar adecuadamente a los recién llegados<sup>8</sup>. En un primer momento el plan fue bloqueado por la tajante oposición de la República Checa, Rumania, Eslovaquia y Hungría, emergiendo una nueva fractura “Este-Oeste” en la UE, protagonizada por un nuevo “grupo de Visegrado” que en este caso se alinea en torno a posiciones euroescépticas y de rechazo a la inmigración (The Economist 2016a).

<sup>8</sup> La propuesta legislativa se basa en la cláusula de emergencia del art. 78.3 TFUE, y la cláusula de solidaridad en esta materia del art. 80 TFUE, e incluye una suspensión temporal para Italia y Grecia de la obligación de registro a la llegada de los solicitantes de asilo. Ver Decisión del Consejo 2015/1523 de 14 de septiembre de 2015 relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia, Diario Oficial de la Unión Europea L 239/146, de 15 de septiembre de 2015; y Decisión del Consejo 2015/1601, del mismo nombre, Diario Oficial de la Unión Europea L 248/80, de 24 de septiembre de 2015.



Orban afirmó que el problema, más que de la UE, era de Alemania, a causa de su errática y unilateral política de acogida, y de Grecia, que no cumplía con sus obligaciones de control y registro fronterizo. Para Alemania, la Comisión y otros actores estos argumentos sólo eran una muestra de insolidaridad y de una visión egoísta y estrecha de la UE, que no asume que la gestión de los refugiados o la inmigración no es sólo una tarea griega, italiana o española. Pero entre las críticas al plan había una que era difícil de objetar: los propios refugiados se negarían a ser reubicados en un país al que no quieren ir.

Ante las crecientes dificultades y críticas internas y externas, Alemania reajustó sorpresivamente su política. El 13 de septiembre, en vísperas de la discusión del “Plan Juncker” en el Consejo, restableció repentinamente los controles en la frontera con Austria. Ello provocó un efecto en cadena en las fronteras de los Países Bajos, Austria y Eslovaquia. Hungría selló su frontera con Serbia, reprimiendo con violencia los refugiados. A mediados de noviembre, Alemania, Austria, Eslovenia y Suecia habían reintroducido controles fronterizos temporales, Eslovenia anunció la construcción de un muro fronterizo con Croacia, y Austria con Eslovenia, que se sumaban al anunciado por Hungría. Todo ello revelaba que Schengen estaba en peligro, ante el riesgo, según el Comisario de Inmigración, Dimitris Avramopoulos, de “renacionalización” de la política migratoria (Abellán 2015), y se extendió la percepción de pérdida de control de las fronteras internas y externas de la UE (Dimitriadi 2015). Ello contribuyó a reenmarcar el problema de los refugiados como crisis de seguridad, lo que fue celebrado sin disimulo por líderes euroescépticos y de extrema derecha desde Francia al Reino Unido. Finalmente, a instancias de Alemania el Plan Juncker fue aprobado por mayoría cualificada.

La evolución de las encuestas, con un mayor rechazo a los refugiados y un descenso de la popularidad de Merkel, las pugnas al interior del gobierno –con los líderes de la CSU en Baviera en abierta oposición a la Canciller–, y el ascenso de la extrema derecha –el movimiento islamófobo Pegida y el partido Alternativa para Alemania (AFD)–, merced al rechazo a la inmigración y los refugiados impulsaron el definitivo “viraje a la *realpolitik*” de Alemania (The Economist 2015d). En octubre este país declaró “seguros” a los países balcánicos para facilitar las expulsiones de solicitantes de asilo de los mismos; y en noviembre revocó la orden de acogida a los sirios, restableciendo Dublín III (Doncel 2015).

Constatando la creciente fractura política y social generada por el rechazo a refugiados e inmigrantes, en su discurso de año nuevo la canciller Merkel exhortó a sus conciudadanos a “permanecer unidos ante el odio”. Sin embargo, los asaltos sexuales de Colonia, a pesar de no estar relacionados con los refugiados sirios, se insertaron en la

*La fallida  
aplicación del  
Plan Juncker  
expresa las  
dificultades para  
adoptar una  
política común*

narrativa securitaria de la derecha populista contra la coalición de gobierno, contribuyendo, según las encuestas, a la erosión del apoyo al Gobierno y a su política de asilo e inmigración (The Economist 2016b, 2016c), en gran medida confirmado por el fuerte ascenso de los euroescépticos de AFD en las elecciones regionales del 14 de marzo de 2016.

Las dificultades para adoptar una política común aparecen con claridad en la lenta, fragmentaria y en gran medida fallida aplicación de las decisiones de reasentamiento y reubicación del Plan Juncker. Según el primer informe de cumplimiento presentado a mediados de marzo (Comisión Europea 2016), de los 160.000 acordados en julio y en septiembre, los Estados miembros solo habían reubicado 937 personas desde Italia y Grecia, con otras 4.555 personas reasentadas desde terceros países. La Comisión atribuía ese “insatisfactorio” nivel de cumplimiento a la “falta de voluntad política” de los Estados miembros, y a la política de algunos Estados miembros de ir dando paso rápido a la oleada de refugiados a lo largo de la ruta de los Balcanes, alentando a los refugiados a seguir adelante en vez de ser reubicados “de manera ordenada”, mientras que otros Estados miembros han sido reticentes a acoger a los que llegaban de manera irregular. A los incumplimientos generalizados se añadían otras casuísticas: el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca disfrutaban de cláusulas de excepción en el Tratado respecto a estas materias, por lo que no están obligados por estas decisiones. Hungría y Eslovaquia no habían dado ningún paso para su aplicación y, considerando que eran contrarias a derecho, habían interpuesto demandas ante el Tribunal de Justicia de la UE. Pero como puntualiza la Comisión, ello no tiene efectos suspensivos sobre la aplicación de las decisiones del Consejo, que son legalmente vinculantes. Austria y Suecia, sometidos a mayores presiones migratorias, solicitaron una suspensión temporal, que el Consejo aceptó para el caso de Austria –un año, para el 30% de su cuota–, estando pendiente la decisión en el caso de Suecia. La Comisión, finalmente, reseñaba las trabas administrativas que los Estados miembros ponían entre sí para obstaculizar el proceso de reubicación.

Ante esos escollos, en política doméstica e intra-UE, se han planteado propuestas simplemente absurdas, ilegales, y/o política y moralmente repugnantes: se ha propugnado desde la invasión de Libia al despliegue de buques de guerra para forzar el retorno; recurrir masivamente a las devoluciones “en caliente” –algo que algún Estado miembro, como España, con la connivencia de Marruecos, ya había hecho en Melilla (Amnistía Internacional 2015: 33)–, sin considerar que Turquía o Pakistán no lo aceptarían; o proponer la expulsión de Grecia de Schengen –algo absurdo, dado que en la actualidad no comparte fronteras terrestres con otros países Schengen–; finalmente, se

optó por el sellado de fronteras, lo que condujo a dejar atrapadas decenas de miles de personas en Grecia o en otro país de la ruta balcánica (The Economist 2016c).

En ese debate se fue afirmando un nuevo enfoque, propugnado tanto por Alemania como por otros Estados miembros, que las instituciones de la UE, sin dejar de insistir en la propuesta Juncker, han secundado: en primer lugar, para preservar Schengen habría que cortar las rutas abiertas dentro de la UE y dejar de dar paso, como medida de emergencia, a las oleadas de refugiados, asegurando su procesamiento en Grecia. En segundo lugar, reforzar las fronteras exteriores de la UE y limitar a toda costa las llegadas desde el exterior. En tercer lugar, contar con mecanismos efectivos de retorno y readmisión, ya que los acuerdos de reubicación intra-UE se han mostrado impracticables. Ello supone recurrir a terceros países, utilizando la diplomacia y medios económicos –ayuda o comercio– para obtener acuerdos de readmisión que permitan el retorno de inmigrantes irregulares y solicitantes de asilo no aceptados. En particular, eso supone un entendimiento con Turquía –con quien los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE pidieron un “diálogo reforzado” en su cumbre informal de 23 de septiembre–, y cuyo Presidente Erdogan viajó en octubre a Bruselas para discutir sobre control fronterizo con la UE. Ello condujo a los acuerdos entre la UE y Turquía adoptados en noviembre de ese año, y la revisión y ampliación de los mismos, de nuevo en Bruselas, en marzo de 2016, que han sido el principal mecanismo para “externalizar” la crisis.

### **La externalización de la crisis y la “política de chequera”: securitización de la ayuda humanitaria y para el desarrollo**

Es necesario reconocer el esfuerzo humanitario que han realizado la UE y otros países donantes en apoyo de los refugiados sirios, si bien es aún más notable el que han realizado los tres países vecinos, que han acogido a la mayoría de ellos a pesar de su menor nivel de desarrollo. Como primer donante mundial, la UE, considerando tanto los aportes de la Comisión como de los Estados miembros de manera bilateral, han sido el mayor donante de ayuda humanitaria, con más de 5.000 millones de euros desde el inicio de la crisis. Sin embargo, mientras la crisis se ha mantenido confinada en la región, los llamamientos a un mayor esfuerzo no fueron escuchados. Al enquistarse la guerra se produjo el habitual efecto de fatiga del donante, con aportes con una visible tendencia a la baja. Si en 2013 Naciones Unidas logró cubrir el 68% de sus llamamientos de asistencia, en 2014 fue el 51%, y en 2015 bajó al 44%, lo que significó un marcado deterioro de las condiciones de vida de los refugiados, lo que a su vez contribuyó

*La ayuda se ha convertido en un instrumento clave para la externalización de la crisis*

a generar las salidas hacia Europa. No han sido los únicos problemas: tanto el gobierno de el Assad como los grupos armados han utilizado la ayuda como arma de guerra, impidiendo el acceso de las organizaciones humanitarias, o controlando su distribución, y como en otras emergencias, ha habido serios problemas de coordinación que han afectado a la efectividad de la asistencia.

El desborde de la crisis y la llegada de refugiados a la UE ha supuesto un visible cambio de tendencia, y desde finales de 2015 los donantes parecen ser más generosos en sus contribuciones, sea a través de la UE o de sus políticas bilaterales de ayuda. Pero no se trata solo ni principalmente de un repentino impulso humanitario. Como se ha indicado, la ayuda se ha convertido en un instrumento clave en la estrategia europea de externalización de los costes del control migratorio y de contención de los flujos de refugiados. Ello supone movilizar recursos extraordinarios, económicos y políticos, o lo que es más frecuente, desviar recursos como los que se presupuestan para la ayuda al desarrollo. Justificar y legitimar ese desvío de fondos y el cambio de sus objetivos es difícil si no se define la inmigración o los refugiados como “amenaza”, a través de un proceso, eminentemente discursivo, de “securitización” de ambas cuestiones<sup>9</sup>. Como se indicó, ese proceso se observa con nitidez en los cambios del discurso político, en las decisiones adoptadas y en las negociaciones con terceros en este periodo. No se trata de un hecho novedoso, pues se trata de tendencias observables en la política migratoria, la acción exterior y la política de cooperación de la UE y de los Estados miembros desde hace más de una década, pero con la crisis se han acelerado y se han hecho más visibles.

*Crisis migratorias y securitización de la ayuda: el precedente español*

Existen, de hecho, claros precedentes como la respuesta española a las crisis migratorias de 2005-2006: la que emerge con los primeros asaltos a las vallas de Melilla en 2005, y la llamada “crisis de los cayucos” de 2006. Ambas crisis condujeron a una clara reorientación y un visible endurecimiento de la política de inmigración del Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, y a la subordinación de la política de ayuda a fines de control migratorio. Ese Gobierno partió de un enfoque “cosmopolita” de reconocimiento de derechos y de regulación del mercado laboral, que se tradujo en 2005 en un amplio programa de regularizaciones, que otorgó papeles y derechos básicos a unas 750.000 personas. Pero la crisis de 2006, en particular, supuso

<sup>9</sup> Sobre el concepto de securitización los estudios críticos de seguridad, ver el clásico trabajo de Buzan, Wæver y De Wilde 1993, así como Verdes-Montenegro 2015, y Pérez de Armiño 2015. Sobre su relación con la ayuda al desarrollo, ver Sanahuja y Schünemann 2012, y Brown y Grävnholt 2016.

un viraje radical: la política migratoria se redefinió en clave de seguridad y control fronterizo. A ese objetivo se subordinó el conjunto de la acción exterior con los países afectados y, de forma destacada, la ayuda al desarrollo, reorientada a los países de África de salida y tránsito, a metas de control migratorio “en origen”, y a lograr la firma de acuerdos de readmisión para los deportados (Bárbulo 2008a), cuya aplicación se ha caracterizado por la falta de garantías legales, y frecuentes violaciones de los derechos humanos (González 2016: 178, 182; Amnistía Internacional 2015). Con ello, perdió importancia la orientación ética y de solidaridad proclamada por el gobierno socialista en su política exterior y en particular en la ayuda al desarrollo.

En 2005, con el telón de fondo de los primeros asaltos a las vallas de Melilla, el Gobierno español logró implicar al de Marruecos en una política de control más estricto de su frontera sur y de las rutas de tránsito, que incluyó deportaciones y el abandono de personas en el desierto, según denunciaron las organizaciones de derechos humanos. Esa cooperación tuvo distintas contrapartidas, incluyendo un visible viraje en la posición española hacia la cuestión del Sahara Occidental, que se tornó más favorable a las tesis marroquíes. El mayor control en el estrecho, a través del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), la ampliación del muro fronterizo, y el mayor control en origen y tránsito de Marruecos tuvieron efectos previsibles: la actuación de los traficantes de personas se tornó más lucrativa y sofisticada: aumentaron las violaciones de los derechos humanos en Marruecos; y aparecieron rutas alternativas, a través de Mauritania y Senegal, hacia las Islas Canarias (Amnistía Internacional 2015: 18). Rutas más peligrosas y difíciles, lo que dio alas a los traficantes, y provocó más muertes en el mar. Este es el origen inmediato de la “crisis de los cayucos” de 2006.

Esta crisis fue, en mucha mayor medida que en el caso de Siria, un fenómeno mediático. El número de inmigrantes llegados a las Islas Canarias era pequeño en relación, por ejemplo, a los flujos de entrada por Barajas o las fronteras terrestres de los Pirineos. Sin embargo, su impacto en los medios, a causa de los naufragios y del dramatismo de las imágenes, provocaron alarma social y cambios en el clima de opinión. En una rápida secuencia, la inmigración se convirtió, por primera vez, en la primera preocupación de los españoles, según las encuestas; la cuestión migratoria pasó al primer plano en los discursos de la oposición, y se registró una visible caída en la intención de voto y el respaldo al Gobierno. El viraje de la política migratoria se escenificó a través de las declaraciones de Moncloa. Para detener la caída de popularidad del Gobierno, se anunció una política de contención y control más dura.<sup>10</sup> En una lógica de gestión de crisis coordina-

<sup>10</sup> Véanse las Declaraciones de la Vicepresidenta, María Teresa Fernández de la Vega, en Egurbide y Cué 2006.

*España recurrió a la "política de chequera" para lograr acuerdos de readmisión y mayor cooperación policial y de inteligencia*

da desde Moncloa, que implicó al conjunto del Estado –incluyendo fuerzas de seguridad, servicios de inteligencia, diplomacia y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo–, se financiaron campos de internamiento, medios navales y terrestres de control fronterizo, y se desplazaron efectivos policiales y agentes de inteligencia *in situ* para evitar salidas de emigrantes desde Senegal, y entrenar a las fuerzas de seguridad locales<sup>11</sup>. Para ello se recurrió a fondos de la cooperación al desarrollo y de otras partidas. La política de deportaciones con la que también reaccionó el Gobierno requería acuerdos de readmisión con los países africanos concernidos. A lo largo de ese año se realizaron negociaciones al más alto nivel con esos países, recurriendo a la “política de chequera” con la ayuda al desarrollo, a cambio de dichos acuerdos y de otras contrapartidas en el ámbito de la cooperación policial y de inteligencia, no sin resistencias de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, ya que esos países no eran “prioritarios” en la política de cooperación (Egurbide 2006a, 2006b; González 2006a, 2006b, Bárbulo, 2008b). Ello, unido al mayor control fronterizo en Canarias, donde se extendió el SIVE, tuvo resultados notables en cuanto a control migratorio: esas rutas quedaron cerradas, si bien la presión migratoria se trasladó de nuevo al estrecho de Gibraltar, y posteriormente las rutas desde África subsahariana se reorientaron a Libia. Posteriormente, la actuación del Gobierno se imbricó en una estrategia más amplia: la contenida en el “Plan África 2006-2008” y las versiones posteriores del mismo, con una visión más amplia de desarrollo y de construcción de la paz, pero con el control migratorio en un lugar prominente (Grupo de Estudios Africanos: 2008: 1), que en posteriores planes directores de la cooperación española ha quedado ya firmemente asentado. Con los gobiernos del Partido Popular ese enfoque se ha acentuado, y la primacía de objetivos de seguridad y control migratorio significa que a la hora de renovar esos acuerdos de readmisión –cuya aplicación en sí se ha convertido en un “agujero negro” en materia de derechos humanos (Amnistía Internacional 2015: 21; González 2016: 184)– se mire a otro lado en cuanto a las exigencias democráticas y de lucha contra la corrupción que en teoría presiden la cooperación española, y los propios países implicados son más activos a su vez deportando inmigrantes (The Economist 2015e).

#### *La cumbre UE-África de La Valeta (noviembre de 2015)*

El precedente español ha tenido cierta influencia en el enfoque sobre migración y desarrollo adoptado en la Nueva Agenda de Migración de mayo de 2015 (Comisión Europea 2015a), y fue acti-

<sup>11</sup> También en 2006 se estableció la red *Seahorse Atlantic* de cooperación policial y de inteligencia, que en 2015 se ha propuesto extender a los países del Norte de África.

vamente promovido por el Secretario General de Cooperación español, Gonzalo Robles –que anteriormente había sido Secretario de Estado de Inmigración– en el Consejo de Europeo del 15-16 de octubre de 2015, centrado en las migraciones y en la preparación de la Cumbre UE-África y las negociaciones con Turquía (The Economist 2015e)<sup>12</sup>.

En la convocatoria de la Cumbre de La Valeta UE-África (11-12 de noviembre de 2015) a inicios de ese año estaba muy presente el aumento de los flujos migratorios a la UE vía Italia, pero en el momento de realizarse la UE, afectada por la crisis de los refugiados, estaba aún más apremiada a orientar esta reunión a la cooperación en materia migratoria (Abellán 2015b). Los 63 países participantes, junto con las instituciones europeas, adoptaron una Declaración política y un Plan de Acción que, en una lógica de reconocimiento de las interdependencias en esta materia, sitúa en el mismo plano las preocupaciones de seguridad y las humanitarias y de desarrollo. Esos documentos, fuertemente influidos por la Agenda Europea de Migración (Comisión Europea 2015a) adoptada ese mismo año, contienen un acuerdo básico: más fondos y cooperación europea para África a cambio de que contenga los flujos migratorios, con mayor cooperación europea para fortalecer capacidades policiales y de inteligencia y control fronterizo, y que acepte la firma de acuerdos de readmisión, o la inclusión de cláusulas de retorno y readmisión –o, en su caso, la implementación efectiva– en acuerdos más amplios. Se aprobó un “Fondo Fiduciario de Emergencia para la Estabilidad” de 1.800 millones de euros de las instituciones de la UE, más lo que puedan aportar los Estados miembros, que quedaron por debajo de las expectativas africanas –sólo para Turquía se aprobaron días después 3.000 millones, y otros 3.000 en marzo de 2016–, y se ampliaron las opciones de movilidad para determinadas categorías –empresarios, estudiantes y académicos vía Erasmus plus–, si bien las demandas africanas de apertura de vías legales para la migración no obtuvieron concesiones relevantes.

Más allá de estos elementos, la Cumbre de La Valeta, sobre todo, pretende asegurar la plena incorporación de las migraciones en la cooperación al desarrollo (*mainstreaming migration in development cooperation policy*, en su formulación en los documentos de la Cumbre). La Cumbre acelera una tendencia que se observa en el ciclo de programación de la ayuda 2014-2020, de dar un papel más prominente a la cooperación en materia migratoria y destinar más recursos del Instrumento financiero de Cooperación al Desarrollo (ICD), el Fondo Europeo de Desarrollo y el Instrumento de Vecindad (Comisión Europea 2015f). También se observa la mayor relevancia otorgada a

<sup>12</sup> Ver el debate del Consejo de Desarrollo de 26 de octubre sobre migración y desarrollo (Concord 2015).

*Aumenta la condicionalidad migratoria de la ayuda al desarrollo, al vincularse a los acuerdos de readmisión*

la condicionalidad en materia migratoria, al vincular la ayuda o las preferencias comerciales a la firma de acuerdos de readmisión –cuya aplicación por algunos Estados miembros, como tanto en la fase de internamiento como de retorno o Italia, ha dado lugar a persistentes violaciones de derechos humanos (González 2016: 185)–, utilizando para ello un diálogo político reforzado (Cassarino 2016). La UE ha sido proclive a aplicar a esta cuestión el principio “*más por más*”; esto es, a vincular la ayuda y otros incentivos económicos –por ejemplo, ofertas de movilidad limitada– a la obtención de resultados en control migratorio (Comisión Europea 2015g). No se trata de una idea nueva –la iniciativa España-Reino Unido de 2002 ya intentó condicionar la ayuda a la readmisión y la vigilancia fronteriza–, y esta cuestión ha sido objeto de pugnas internas en la Comisión durante años, en un claro ejemplo de política burocrática: aunque se ha promovido desde la DG de migración y asuntos de interior (DG Home), la DG de Desarrollo (DG Devco), que controla los fondos de ayuda, o la DG de Comercio (DG Trade), son reticentes a insistir en las cláusulas de admisión ante los países en desarrollo, pues ello supone ceder en asuntos que afectan a sus respectivos mandatos y a objetivos más amplios de la UE, y de los que depende la efectividad de sus políticas, como la vigencia de la democracia y los derechos humanos, o la lucha contra la corrupción. Devco, en particular, ha promovido un enfoque más global, tratando de maximizar el impacto de la migración en el desarrollo, y a la inversa (Comisión Europea 2013). Existe, sin embargo, un alto grado de fragmentación en los instrumentos financieros, que se traslada a los países socios, lo que dificulta la adopción de ese enfoque integrado (Martín *et al.* 2015; Andrade, Martín y Mananashvili 2015). En un informe de 2016, en el que el Tribunal de Cuentas Europeo fiscalizó el gasto en políticas de migración en los países de la vecindad del Mediterráneo, se señalaba que éste “debe demostrar su eficacia”, y se ve lastrado por la falta de una estrategia clara, la imposibilidad de medir los resultados, un “éxito limitado” en cuanto al retorno de los migrantes a sus países de origen, ausencia de vínculos claros con el desarrollo, una protección de los derechos humanos sólo “teórica”, fragmentación de los fondos, supervisión y evaluación deficientes, y serios problemas de coordinación entre distintos organismos de la UE y entre la Comisión Europea y los Estados miembros (Tribunal de Cuentas Europeo 2016).

En ese contexto, el conjunto de la acción exterior de la UE, incluyendo la ayuda al desarrollo revela un enfoque más securitizado y cortoplacista, centrado en el control fronterizo y la lucha contra la migración irregular, más que en afrontar los problemas del desarrollo o la construcción de la paz que se encuentran entre las causas profundas de esos flujos. Ello es en parte efecto de la mayor influencia de DG Home, reforzada a partir de las crisis externas (Faure, Gavás y Knoll 2015). En realidad, como revela el caso de Marruecos, o el más inmediato de Turquía, “*más por más*” puede ser “*menos por más*”. Y no es



fácil obtener la cooperación con terceros Estados, como revela el caso de Marruecos, que a pesar de ser uno de los países mediterráneos con condiciones más ventajosas respecto a la UE, no ha cedido aún en este punto. A la postre, esta política pretende trasladar los costes a países terceros, sin reconocer que parte del problema, en clave de corresponsabilidad, se encuentra más bien en la UE y su resistencia a abrir vías legales para la migración y facilitar la petición de asilo en origen (Carrera *et al.* 2016: 12). A la postre, como se ha indicado, los resultados son limitados y a menudo contraproducentes, al incentivar la migración irregular y el tráfico de personas y alentar políticas represivas en países terceros, dañando otros objetivos de la UE en esos países.

*Las políticas bilaterales: desvío de ayuda y actuación en la conferencia de donantes para Siria (2016)*

Si se atiende al comportamiento de los donantes en cuanto a su ayuda bilateral, dos tendencias emergen con fuerza: una, los recortes y el desvío de fondos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) para atender a los solicitantes de asilo; dos, la reorientación de los flujos y la aparición de una nueva condicionalidad, más o menos explícita, orientada a retener a los refugiados en los países de primera acogida, evitando que se desplacen a la UE.

Respecto a la primera de estas tendencias, los datos de AOD de 2014, y la información de 2015 –aún fragmentaria a falta de las cifras oficiales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)–, revela que los gobiernos están financiando la asistencia a los refugiados que han llegado a sus países con fondos de ayuda al desarrollo utilizando una treta contable: el sistema estadístico de la OCDE permite contabilizar como AOD esa asistencia durante el primer año de acogida, siempre que los solicitantes de asilo procedan de un país o territorio en desarrollo<sup>13</sup>. Ese desvío de fondos equivale a un recorte de la ayuda al exterior que se añade, en no pocos casos, a los derivados de la crisis y el ajuste, y tiene un evidente coste de oportunidad para otras prioridades: paradójicamente, hasta 2015 los llamamientos humanitarios de Naciones Unidas para atender la emergencia Siria no han logrado financiarse en su totalidad. En concreto, Dinamarca –uno de los donantes nórdicos que tradicionalmente superan la meta del 0,7% del PIB para AOD– anunció en 2015 que una tercera parte de su presupuesto de ayuda se destinaría a atender a refugiados; Finlandia ha recortado en un 43% su ayuda por ese motivo; y Suecia,

<sup>13</sup> Desde que la OCDE computa los flujos de AOD, se han incluido nuevas partidas que se invierten en gastos en el país donante y no suponen transferencias de fondos a los países en desarrollo, como gastos de administración de las agencias de ayuda, becas de estudios, o condonación de deuda. Según la metodología de “ayuda genuina” de CONCORD, la red de las ONG europeas, esas partidas representan el 12% de la AOD total, pero en algunos casos es muy superior, como Malta (50%), Austria (31%), Portugal (27%), o España (20%) (CONCORD 2015).

*Atender a los refugiados es una obligación legal y un imperativo moral al que no se debe responder a expensas de la ayuda a otros países pobres*

uno de los países que más refugiados acogió en relación a su población, anunció un recorte del 60% de su AOD para esos mismos fines, que después dejó en un 30% ante la oposición del Parlamento, la opinión pública y la propia Ministra de Asuntos Exteriores, preocupada por la reputación internacional de Suecia y su candidatura al Consejo de Seguridad (CONCORD 2015). Por otro lado, hay países que han renunciado esa práctica, como Irlanda, Polonia o Luxemburgo, y los que lo hacen no tienen un criterio común: algunos reportan un gasto anual per cápita de 1.800 € (Portugal) y otros de 30.000 € (Bélgica). Algunos donantes han llegado a proponer a la OCDE modificar el criterio de cómputo y extenderlo a tres años.

Atender a los refugiados es una obligación legal y un imperativo moral, pero no debiera hacerse a expensas de la ayuda a otros países pobres y del cumplimiento de las metas internacionales de desarrollo, que también lo son, y aún menos utilizando artimañas contables para escamotear a la opinión pública ese desvío de fondos. Es lo que hubiera permitido, por ejemplo, la idea del Ministro de finanzas de Alemania, Wolfgang Schäuble, de introducir temporalmente una pequeña sobretasa al combustible para financiar la asistencia a los refugiados, rápidamente desechada (Barbière 2016). Por otro lado, parece poco coherente querer afrontar las “causas profundas” o “estructurales” de la migración o del desplazamiento forzoso, al tiempo que para resolver urgencias de corto plazo se recorta la ayuda a los países en desarrollo que se invierte justamente en afrontar esas causas (Fejerskov y Keijzer 2015) .

La caída de las contribuciones a los llamamientos de ayuda de Naciones Unidas y la crisis de los refugiados son los hechos que precipitan la convocatoria de la conferencia de donantes de Londres el 4 febrero de 2014, la quinta desde el inicio de la guerra en Siria<sup>14</sup>. Esta vez la conferencia sí respondió a las ambiciosas expectativas de los convocantes, con compromisos de financiación por 11.000 millones de dólares (5.800 en 2016 y otros 5.400 entre 2017 y 2020), y préstamos de los bancos multilaterales hasta por 40.000 millones de dólares, que en 2018 podrían haber generado 1,1 millones de empleos en la región. En esos compromisos hubo marcadas disparidades, con países más generosos que anunciaron cifras muy por encima de su “cuota equitativa”, calculada según su PIB, como Noruega (646%), Dinamarca (280%), Alemania (280%), Reino Unido (235%), Luxemburgo (202%) o Kuwait y los Emiratos Árabes (168%). En el otro extremo se encontraban los más mezquinos: Portugal (26%), Francia (22%), Italia (18%), República Checa (18%), Polonia (4,4%), y al final de la lista, España (3,9%)<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Conferencia de Alto Nivel *Supporting Syria and the region*, convocada por el Reino Unido, Alemania, Noruega, Kuwait y Naciones Unidas.

<sup>15</sup> Según el cálculo de *fair share* de Oxfam 2016, y el anexo financiero resultado de la conferencia. Se ha excluido de este listado a Grecia por sus especiales circunstancias y el esfuerzo realizado *in situ*. Ver también el *non paper* presentado por los convocantes *Civilian stabilization in support of a political settlement in Syria*, y el documento final, con su anexo financiero, en [<https://www.supportingsyria2016.com>]

Lo más destacado es, sin embargo, el enfoque adoptado, netamente desarrollista, más que asistencial: dado el estancamiento de la guerra en Siria, se trataría ahora de mejorar la integración de los refugiados en Jordania, Líbano y Siria, para frenar su desplazamiento a Europa (Lenner 2016). Para ello, los fondos se destinarían al aumento de las coberturas de educación y a políticas de inversión generadoras de empleo, tanto para los refugiados como para las poblaciones de acogida, a cambio de que esos países modifiquen su legislación laboral y abran el mercado de trabajo a los refugiados (Betts y Collier 2016). La UE, en fechas previas a la conferencia, ofreció también algunas mejoras de acceso de las exportaciones de esos países a su propio mercado con ese enfoque. Este cambio se explicaría, sobre todo, por la prioridad otorgada a detener los flujos de salida. Parece razonable adoptar un enfoque de desarrollo, más que de socorros, basado en el empleo y no en donaciones de comida y de dinero, que permita a los refugiados valerse por sí mismos y mejorar sus capacidades para un futuro retorno a Siria. Pero resulta paradójico que se demande a Jordania, Líbano y Turquía algo que los donantes europeos no estarían dispuestos a hacer. Sin embargo, cambiar las normas laborales en esos tres países es complejo, comporta costes sociales y políticos para sus gobiernos y podría generar el rechazo de las poblaciones de acogida, en contextos socio-políticos tan inestables como los de algunos de esos países. Jordania, por ejemplo, sólo aceptó cambios en sus normas laborales a cambio de que no se hicieran públicas (Lenner 2016: 6). Si el enfoque adoptado por los donantes es el de una nueva condicionalidad –ayuda a cambio de reformas laborales– el resultado puede volverse contra éstos. Jordania, incluso parece estar promoviendo una suerte de condicionalidad inversa: no aceptar más refugiados si no hay un apoyo internacional más fuerte. Las propuestas lanzadas en torno a la conferencia –nuevas zonas francas industriales, redes de pymes en la diáspora– parecen demasiado visionarias para una región en la que con la salvedad de Turquía, los procesos de industrialización no han logrado ir más allá de industrias de ensamblaje basadas en mano de obra de bajo coste, y persisten elevadas tasas de subempleo. La adopción de una estrategia de desarrollo de largo plazo supone una mejora en el enfoque adoptado tanto por donantes como por los países de acogida, y que se hayan movilizado, por fin, más recursos, es también una buena noticia. Pero también parece evidente que la principal motivación de ese esfuerzo responde al intento de contener a toda costa esos flujos, del que los sucesivos acuerdos con Turquía, que se examinan en la siguiente sección, han sido la pieza clave.



### *Los acuerdos UE-Turquía (octubre de 2015-marzo de 2016)*

La desastrosa gestión de la crisis de los refugiados dio paso, como se indicó, a un conjunto de propuestas orientadas a restablecer Schengen sellando las rutas abiertas dentro de la UE y bloqueando el paso de los refugiados, asegurando su procesamiento en Grecia; a reforzar las fronteras exteriores de la UE, impidiendo nuevas llegadas desde el exterior, y contar con un mecanismo efectivo de retorno y readmisión en terceros países y en particular con Turquía, que se ha convertido en la pieza clave de esa política de externalización.

Los contactos con Turquía, particularmente de Alemania y de la Comisión entre octubre y noviembre de 2015, fijaron los términos de un acuerdo, explicitado en el Plan de Acción Conjunto UE-Turquía aprobado por el Consejo Europeo el 15 de octubre<sup>16</sup>. En esa lógica de externalización, los refugiados se convirtieron en moneda de cambio de una negociación, en la que por parte turca se ha tratado de sacar ventaja en clave geopolítica y electoral, y por parte europea han primado más necesidades de seguridad de corto plazo que los imperativos de protección y derechos: en breve, la UE pedía a Turquía que mantuviera a los refugiados en su territorio, lo que suponía permitirles trabajar legalmente, accediendo a un mercado laboral que hasta ese momento les estaba vedado; un control efectivo de sus fronteras, y la readmisión de retornados, implementando de manera efectiva el acuerdo de readmisión ya en vigor. Consciente de las fracturas internas de la UE, de su imperiosa necesidad de externalizar el problema, de su papel vital para detener el éxodo, y en suma, de su debilidad, Turquía presentó una elevada factura a cambio de su cooperación: más dinero –la oferta inicial de la UE no satisfacía las demandas de Ankara–, la reapertura de las negociaciones de adhesión –iniciadas en 2005 y frenadas por Alemania, Francia, Grecia y Chipre, entre otros–, pasando por alto los reparos europeos sobre el incumplimiento de las condiciones exigidas en los “criterios de Copenhague” sobre democracia, derechos civiles y derechos humanos; y adelantar un año la eliminación del visado Schengen para los nacionales de Turquía, una baza especialmente popular de cara a las elecciones legislativas turcas previstas el 1 noviembre de 2015, en las que el Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP), de Erdogan, recuperó la mayoría absoluta perdida en las elecciones de junio de ese año. Hubo también concesiones no explicitadas: probablemente a petición de Ankara, para evitar críticas antes de las elecciones en materia de libertades fundamentales e independencia del poder judicial, Bruselas retrasó inexplicablemente la publicación del Informe periódico sobre los avances en el proceso de adhesión, previsto para octubre (Toygür y Özsöz 2016: 2). Inicialmente, el gobierno turco también reclamó el apoyo de la UE

*Para la UE y Turquía los refugiados han sido moneda de cambio de una negociación en clave geopolítica y electoral*

<sup>16</sup> Ver las conclusiones del Consejo Europeo de 15 de octubre de 2015, EUCO 26/15; y el texto del Plan en Comisión Europea 2015c.

a una zona de seguridad en el territorio de población kurda en Siria a lo largo de la frontera con Turquía. Aunque este último reclamo, que la UE rechazó de plano, se justificaba en nombre de la protección de los refugiados, respondía primordialmente a las necesidades militares de la ofensiva lanzada por el Gobierno turco en el Kurdistán contra las guerrillas del PKK.

Buena parte de los obstáculos para un acuerdo se solventaron en las negociaciones bilaterales entre Merkel, Erdogan y el Vicepresidente Davutoglu en Ankara, el 18 de octubre. Pese a sus conocidas reticencias a la adhesión de Turquía, Merkel se comprometió a abrir el capítulo económico de las negociaciones de adhesión en 2015 y los referidos a justicia, libertades y derechos fundamentales en 2016, ignorando las críticas de organizaciones de derechos humanos y de la propia oposición turca. Turquía, por su parte, vinculó expresamente la implementación efectiva del acuerdo de readmisión al adelanto de la supresión de la visa Schengen a julio de 2016 (Mourenza 2015). En el Consejo Europeo informal de La Valeta, el 12 de noviembre, el Vicepresidente Timmermans informó de los avances en la negociación y propuso una nueva facilidad financiera con Turquía, aportando 500 millones de euros de la Comisión y otros 2.500 millones por los Estados miembros, que tras una difícil negociación intra-UE quedó en un fondo “inicial” de 3.000 millones, con 1.000 millones de la Comisión y otros 2.000 de aportaciones bilaterales de carácter proporcional, que significativamente no computarán para medir el déficit público de los miembros de la eurozona. El acuerdo final sobre estas aportaciones se hizo público en febrero de 2016, y comporta un mecanismo de coordinación entre la Comisión, los Estados miembros y, en calidad de “asesor”, el gobierno de Turquía. Los desembolsos se harán de manera paulatina y estarán condicionados al cumplimiento por parte de Turquía del Plan de Acción Conjunto, que –como subraya la Comisión para evitar dudas– “ha de poner orden en los flujos migratorios y ayudar a detener la migración irregular” (Comisión Europea 2016).

La Cumbre celebrada el 29 de noviembre en Bruselas, que sella el acuerdo, expresa la nueva pauta de relación entre la UE y Turquía. Años de desinterés europeo, posponiendo *sine die* la adhesión, desalentaron las reformas democráticas en Turquía y han sido uno de los factores de su visible “deseuropeización”, a causa de su deriva autoritaria y el carácter crecientemente “iliberal” del gobierno islamista del AKP. Esas renuncias se han vuelto ahora contra la UE: al buscar la ayuda de Turquía, otorgó a Erdogan una oportunidad inigualable para reabrir las negociaciones de adhesión en los términos definidos por éste, y no por la UE. Ésta última se traiciona a sí misma, al dejar a un lado los principios democráticos que habrían de guiar su acción exterior, y además defrauda las expectativas de la *intelligentsia* europeísta

*Los Estados miembros no tenían la intención de aplicar el acuerdo, ni iban a permitir que las iniciativas solidarias fueran adelante*

y las fuerzas democráticas turcas, que se sienten abandonadas por la UE (The Economist, 2016d). La importancia de esas concesiones debe verse a la luz de la involución que se observa en Turquía en ámbitos como las reformas constitucionales, el deterioro de las libertades civiles, la libertad de prensa, la represión en el Kurdistán, o la corrupción gubernamental (Sanz 2015; Pérez 2015)

Se trataba, empero, de un acuerdo transitorio. A principios de 2016 las ridículas cifras de reasentamiento y reubicación, y los desesperados llamamientos de la Comisión sobre su cumplimiento mostraban claramente que los Estados miembros no tenían intención de aplicar el acuerdo, ni iban a permitir que las iniciativas solidarias de los municipios y de la sociedad civil del movimiento pan-europeo *Welcome refugees* pudieran servir de algo. El cambio de tono de los líderes, lejos ya del “efecto Aylan”, era muy notorio, con Merkel o Tusk señalando abiertamente que el objetivo de la UE era que no viniera nadie más. El importante Consejo Europeo de 18-19 de febrero de 2016 decidió el cierre definitivo de la ruta de los Balcanes y el restablecimiento de Schengen, dando fin a la política de emergencia de ir abriendo paso unilateralmente a las oleadas de refugiados. Ese viraje securitizador lo confirmaría la decisión adoptada por la Alianza Atlántica el 11 de febrero de 2016, a petición de Alemania, Grecia y Turquía, para iniciar una operación militar de apoyo a Frontex, desplegando barcos y aviones en el Egeo para interceptar a migrantes y refugiados y a los traficantes que facilitaban su paso. Se trataba de una decisión extrema que era consecuencia del cierre de fronteras decidida por algunos países de la ruta balcánica, del fracaso del acuerdo de reubicación y reasentamiento, y suponía un reconocimiento implícito de las carencias de Frontex. Muy pronto, Grecia se convirtió en una vía muerta, con decenas de miles de refugiados bloqueados, particularmente en el paso fronterizo a Macedonia en Idomeni, sólo asistidos por ACNUR y las ONG, cuyo abandono deliberado pretendía lanzar el mismo mensaje a los sirios refugiados en Turquía: que esa ruta ya no era viable.

Entre el 7 y el 18 de marzo de 2016 una nueva ronda de negociaciones volvía a convertir a los refugiados en baza geopolítica de la negociación. Una vez anulado, desde dentro de propia UE, el intento de establecer una política europea de acogida, y sin más opciones que externalizar la crisis, la UE volvía a depender de la disposición y capacidad de Turquía de contener las salidas y aceptar retornados (Aydintasbas 2016). Respecto al Plan de Acción Conjunto de noviembre de 2015, Ankara había dado pasos significativos: la readmisión, por primera vez, de un contingente de “migrantes económicos”; la exigencia de visado de entrada a 70 países –precondición europea para su principal objetivo: el levantamiento en 2016 de la visa Schengen para la ciudadanía turca–; la aceptación de las patrullas de

la OTAN en sus aguas territoriales, y algunas medidas iniciales de apertura de mercado laboral. Ante las objeciones de algunos Estados miembros, como Francia, el acuerdo rebajó las expectativas de Turquía respecto a las negociaciones de adhesión, pero asegura su incorporación a Schengen en julio de 2016, previo cumplimiento de las condiciones técnicas necesarias, como la adopción de los pasaportes biométricos. Finalmente, Ankara logró otros 3.000 millones de euros hasta 2018, una relación más formalizada con la UE con cumbrs cada dos años, y la promesa de modernizar la unión aduanera UE-Turquía, ya con dos décadas de vida (Pérez y Abellán 2016; Toygür y Ózsöz 2016).

En materia migratoria, el 7 de marzo ya se planteó el polémico acuerdo “uno por uno”, surgido de una propuesta de Alemania y Turquía, y sobre una idea original de los Países Bajos. Según éste, todos los migrantes irregulares llegados a la UE serían retornados a Turquía, y se reasentaría en territorio europeo un refugiado sirio procedente de Turquía por cada sirio que la UE expulsara a Turquía (Abellán 2016). En el Consejo de Justicia e Interior de 10 de marzo la posibilidad de deportaciones colectivas, contrarias al derecho de los refugiados y a las normas de la UE, fue contestada por algunos Estados miembros y de igual manera, ACNUR y las ONG cuestionaron la ilegalidad, inmoralidad e inhumanidad de esa medida (ACNUR 2016). Por ello, en el acuerdo final, de 18 de marzo (Consejo de la Unión Europea 2016), se incluyó una provisión estableciendo que se respetarían las garantías respecto a la revisión individual de cada caso, aunque podría tratarse sólo de la coartada legal para hacer viable ese trato: de hecho, supone una contradicción evidente que denota un alto grado de cinismo: habrá evaluación individual de cada caso, pero sólo puede tener resultado negativo, pues se deportará a todos sin excepción. En la práctica, ese acuerdo significa devolver a Turquía a todos los migrantes y refugiados a partir del 20 de marzo, y reasentar sólo a sirios; e incluso para éstos hay un límite de 72.000 personas, que en parte recoge los acuerdos previamente adoptados en julio por la UE, y deja en papel mojado el posterior compromiso de reubicar y reasentar a 160.000 personas. Para que esas expulsiones sean legales, será necesario que Grecia legisle con prontitud para otorgar a Turquía el estatus de “país seguro” y que Turquía suprima la anacrónica y restrictiva cláusula geográfica de la Convención de 1951, que sólo reconoce el estatuto de refugiado a los europeos.

No es este el lugar para una evaluación detallada del acuerdo. En el plano de las relaciones con Turquía, condiciona seriamente la capacidad de la UE para evitar la erosión de los derechos fundamentales y la deriva autoritaria del gobierno de Erdogan, en un caso claro de condicionalidad inversa, en la que la UE, pese a poner dinero y hacer importantes concesiones, está en gran medida en manos del gobier-

*El acuerdo con  
Turquía sacrifica  
la identidad y  
credibilidad de  
la UE como  
“potencia  
normativa”  
basada en  
valores*

no turco. También sacrifica la identidad y credibilidad de la UE como “potencia normativa” basada en valores. Otorga legitimidad a Turquía como país democrático, a pesar de que ello contradice su propia valoración de las condiciones exigidas para la adhesión (Comisión Europea 2015h). Se afirma que este acuerdo es sólo un caso descarnado de *realpolitik*, pero hay tales dudas sobre su viabilidad y cumplimiento que más bien parece un ejercicio ilusorio: la desconfianza que preside las relaciones entre la UE y Turquía permite augurar disputas constantes sobre la interpretación e implementación del acuerdo, y no deben infravalorarse las dificultades políticas. ¿Estarán dispuestos a cumplir los Estados miembros de la UE las obligaciones de reasentamiento, después incluso de haberse rebajado? Esgrimiendo el pretexto de los atentados terroristas de Bruselas, la primera ministra de Polonia, Beata Szydlo, anunció inmediatamente después de ese hecho que su país no aceptaría ningún refugiado sirio, alegando el riesgo de “sociedades paralelas” (Valero 2016). ¿Se aceptará fácilmente la libre circulación de los ciudadanos turcos en la UE? Ni una ni otra cosa serán fáciles en un escenario de creciente influencia del populismo y el ultranacionalismo xenófobo, islamófobo y euroescéptico en muchos Estados miembros. Por otro lado, una rápida mirada al mapa del Egeo revela que aun recurriendo a medidas draconianas y un control férreo de sus costas, Turquía no será capaz de sellar esa vía de acceso; y también hay dudas sobre la capacidad de Grecia de procesar las solicitudes de asilo con las debidas garantías, y quizás es esa la razón por la que tras la firma el acuerdo, se está expulsando a las ONG de los *hotspots* y centros de recepción y acogida, rápidamente convertidos en centros de internamiento. La menor afluencia de refugiados en marzo de 2016 puede ser consecuencia de mayores controles por parte de Turquía –las imágenes de televisión de los guardacostas turcos golpeando a refugiados sirios en aguas del Egeo hablan por sí solas–; del efecto desmotivador de las informaciones sobre el cierre de la ruta de los Balcanes; o simplemente del mal tiempo, con lo que en verano podría producirse un repunte de esos flujos. El mayor control aumenta la dificultad y los costes de la migración irregular, haciendo más lucrativa la actividad de los traficantes, y más peligrosa la travesía. Como en otros casos, la política de la UE termina siendo factor causal o al menos un poderoso incentivo para aquello que se pretende combatir. Finalmente, como han resaltado las ONG de derechos humanos, una Turquía en la que se persigue la libertad de prensa, se aplica con gran discrecionalidad la legislación antiterrorista, en la que se han documentado deportaciones ilegales, o que ha cerrado su frontera a los refugiados sirios que huían del asedio de Alepo, no tiene un sistema de asilo adecuado, ni en su dimensión asistencial ni de protección, y dista aún de ser un “país seguro” a efectos de las garantías legales previstas en el derecho internacional (Sinclair-Webb 2015; Williams 2016). La Comisión Europea, en su informe de seguimiento de los avances de Turquía



como país candidato a la adhesión, finalmente publicado en noviembre de 2015, después de las elecciones legislativas, constató las insuficiencias y retrocesos que se habían registrado en libertades fundamentales, estado de derecho, independencia del poder judicial y lucha contra la corrupción (Comisión Europea 2015h: 7-27), por lo que los problemas que puedan surgir terminarán volviéndose contra la propia UE.

## **Reflexiones finales: crisis de refugiados y viraje securitario de la UE**

La gestión de la crisis de los refugiados revela un “giro securitario” de la UE originado en su incapacidad y creciente rechazo a adoptar una política de inmigración y asilo coherente, eficaz, y legítima. Con esta involución a una “Europa Fortaleza” el margen para una política común queda limitado a blindar sus fronteras exteriores y a medidas cortoplacistas de gestión de crisis, que en lo esencial suponen trasladar el problema a terceros. Deja atrás la supuesta voluntad de la UE de construir una política de migración y asilo basada en el cumplimiento de la legalidad internacional, de los principios y valores sobre los que se funda el proyecto europeo, e incluso de elementales reglas de humanidad y de respeto a la dignidad humana. Las causas de ese giro securitario son complejas y muy profundas –quizás son expresión de las dificultades existenciales de la UE para hacer frente a lo que Ulrich Beck denominaba la “sociedad del riesgo” y la creciente inseguridad e incertidumbre de sociedades que se sienten desprotegidas ante la globalización–, y no pueden ser abordadas en estas páginas. Pero de manera más inmediata nacen, sobre todo, de un proceso de “des-integración” europea en el que los avances hacia una mayor integración y europeización de las políticas nacionales ya no pueden darse por sentados.

Aunque a primera vista la UE ha afrontado una crisis migratoria y de refugiados, en realidad lo que experimenta es una crisis de gobernanza y de su propia identidad, propósito y razón de ser. Se trata, además, de una crisis en gran medida autoinfligida, que más que a factores externos, responde a fracturas internas y a sus propias disfunciones institucionales. No es la falta de medios materiales o financieros –en Kosovo en 1999, quizás porque había otros intereses en juego, se movilizaron con prontitud medios militares y civiles, incluyendo la evacuación de 90.000 personas; y en cuanto a fondos, se han movilizado con rapidez 6.000 millones para Turquía–, sino de una pugna política al interior de la UE que muestra el creciente poder e influencia del populismo xenófobo de extrema derecha, sea a través de los gobiernos de algunos Estados miembros, o de su creciente

“normalización” en las posiciones y discurso de los partidos tradicionales, incluyendo el gobierno socialista francés, que bajo la jefatura de Manuel Valls ha ido endureciendo su política para no ceder terreno al Frente Nacional; el conservador británico, que hace suyo el rechazo a la inmigración para frenar a los euroescépticos de UKIP; o la “Gran Coalición” en el poder en Alemania, que como en los otros casos actúa a remolque de presiones mediáticas y lógicas electorales inmediatas.

Ese giro securitario afecta a los procesos políticos internos y en particular al conjunto de la acción exterior de la UE. La política migratoria, que debiera tener carácter comprensivo y una visión de largo plazo consistente con las preocupantes dinámicas demográficas y laborales de la UE, queda reducida a un problema de seguridad y control fronterizo. Lo mismo ocurre con la política de asilo y refugio, que nace de situaciones diferentes y comporta exigencias legales y morales aún más imperativas. Como se ha tratado de argumentar en este trabajo, la política de desarrollo y los instrumentos de ayuda, así como las relaciones de la UE con los países en desarrollo o en conflicto también se subordinan a esas dinámicas securitarias. Ello aleja a la UE de los objetivos internacionales de desarrollo, como la Agenda 2030 de desarrollo sostenible aprobada por Naciones Unidas en septiembre de 2015. Tras aprobarse los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el 11-S y la “Guerra Global contra el Terror” inauguraron un largo ciclo de securitización de la cooperación al desarrollo de más de diez años, que la desvió de sus objetivos. De igual manera, en 2015 podría abrirse un nuevo ciclo de securitización, esta vez relacionado con el miedo a la inmigración y el terrorismo, con funestas consecuencias para esas metas globales. Y es que ante el problema global de la migración, el mundo rico parece haber optado por convertir a terceros países, a menudo sin garantías democráticas, en su policía de fronteras, asumiendo que tienen las capacidades adecuadas en materia de asistencia y protección. A la postre, es una política fútil, ilusoria y peligrosa, y sobre todo, plantea el riesgo de desnaturalizar y envilecer el proyecto europeo al estar contradicción flagrante con sus principios, metas y compromisos y obligaciones internacionales en materia de democracia, derechos humanos, y lucha contra la pobreza y la desigualdad.

## Referencias bibliográficas

- Abellán, L. (2015a), "El sueño europeo se ha desvanecido. Entrevista a D. Avramopoulos, Comisario Europeo de Inmigración". *El País*, 11 de noviembre
- Abellán, L. (2015b), "La UE ofrece más dinero a África para que contenga la inmigración". *El País*, 11 de noviembre
- Abellán, L. (2016), "La UE acuerda expulsar a Turquía incluso a los sirios en suelo europeo". *El País*, 8 de marzo
- ACNUR (2015), "Over one million sea arrivals reach Europe in 2015". Nota de prensa. Lesbos, 30 de diciembre [<http://www.unhcr.org/5683d0b56.html>]
- ACNUR (2016), "UNHCR's reaction to the EU-Turkey Summit of Heads of State and Government". ACNUR briefing note, 8 de marzo [<http://www.unhcr.org/56de9e176.html>]
- Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2014), *Manual de derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*. Luxemburgo: Unión Europea/Consejo de Europa
- Amnistía Internacional (2015), *Miedo y vallas. Los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas*. Londres. Amnistía Internacional
- Andrade, P., Martín, I., Mananashvili, S. (2015), *EU Cooperation with third countries in the field of Migration. Study for the EP LIBE Committee, European Parliament*. Bruselas: Parlamento Europeo
- Aydintasbas, A. (2016), "Turkey's end of the refugee bargain". *ECFR Commentary*, 7 de marzo
- Barbière, C. (2016), "EU considers petrol tax to pay for refugee crisis", *Euroactiv*, 19 de enero
- Bárbulo, T. (2008a), "El 'cambiazó' en inmigración". *El País*, 20 de julio
- Bárbulo, T. (2008b), "La ofensiva de cinco ministerios en África logra frenar los cayucos". *El País*, 8 de enero
- Betts, A. y Collier, P. (2015), "Help refugees help themselves: Let displaced Syrians join the labor market". *Foreign Affairs* vol. 94, nº 6, octubre
- Brown, S. y Grävnholt, J. (eds.) (2016), *The Securitization of Foreign Aid*. Londres: Palgrave Macmillan
- Buzan, B. y Wæver, O. y De Wilde, J. (1993), *Security: A new Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner
- Carrera, S., Parkin, J., den Hertog, L. (2013), *EU Migration Policy after the Arab Spring: The pitfalls of Home Affairs Diplomacy*, París: Notre Europe Jacques Delors Institute, Policy Paper nº 74, 26 de febrero
- Carrera, S., Blockmans, D., Gros, D. y Guild, E. (2015), "The EU's response to the refugee crisis: tacking stock and setting policy priorities", *CEPS Essay* nº 20, diciembre
- Carrera, S., Cassarino, J. P., El Qamm, N., Lahlou, M., y den Herzog, L. (2016), "EU-Morocco cooperation on readmissions, borders and protection: a model to follow?". *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe* nº 87, enero
- Casqueiro, J. (2016), "Interior teme la infiltración de yihadistas entre los refugiados". *El País*, 9 de septiembre

- Cassarino, J. P. (2016), "Réadmission des migrants : Les faux-semblants des partenariats euro-africains", *Politique Etrangère* vol. 16, nº 1, pp. 25-37
- Comisión Europea (2011), *Communication on The Global Approach to Migration and Mobility*, COM(2011) 743 final. Bruselas: Comisión Europea, 18 de noviembre
- Comisión Europea (2013), *Communication on Maximising the Development Impact of Migration*, COM(2013) 292 final. Bruselas: Comisión Europea, 21 de mayo
- Comisión Europea (2015a), *Communication on A European Agenda on Migration*, COM(2015) 240 final. Bruselas: Comisión Europea, 13 de mayo
- Comisión Europea (2015b), *20 years of migration policy: the path to an European Agenda on Migration*, Bruselas: Comisión Europea, DG Home and Home Affairs
- Comisión Europea (2015c), *EU-Turkey Joint Action Plan*. Bruselas: Comisión Europea, MEMO/15/5860, 15 de octubre
- Comisión Europea (2015d), *Meeting of Heads of State and Government with Turkey – EU-Turkey statement, 29/11/2015*, Bruselas: Comisión Europea, MEMO/15/5860
- Comisión Europea (2015f), *The EU's cooperation with Africa on Migration*, Bruselas: Comisión Europea, MEMO/15/4832, 22 de abril
- Comisión Europea (2015g), *Plan de Acción de la UE sobre retorno*. Bruselas: Comisión Europea, COM(2015) 453 final, 9 de septiembre
- Comisión Europea (2015h), *Turkey. 2015 Report. EU Enlargement Strategy*. Bruselas: Comisión Europea, staff working document SWD(2015) 216 final, 10 de noviembre
- Comisión Europea (2016a), *First report on relocation and resettlement*. Bruselas, Comisión Europea COM(2016) 165 Final, 16 de marzo
- Comisión Europea (2016b), *EU-Turkey Cooperation: Commission welcomes member states agreement on Refugee Facility for Turkey*. Bruselas: Comisión Europea, IP/16/225, 3 de febrero
- Consejo de la Unión Europea (2016), *Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016*. Bruselas, Consejo de la Unión Europea, comunicado de prensa 144/16
- CONCORD (2015a), "NGOs fear that development funds are getting spent on barbed wire", *Euroactiv*, 27 de octubre
- CONCORD (2015b), *Aidwatch 2015, Looking to the future, don't forget the past: Aid beyond 2015*. Bruselas: CONCORD
- Dimitriadis, A. (2015), "L'Europe face aux réfugiés", *Afkar/Ideés* nº 48, invierno, pp. 34-36
- Dimitriadis, A. (2016), "Managing European External Borders". *ECFR Commentary*, 3 de marzo
- Doncel, L. (2015), "Alemania devolverá a los sirios al país por el que han entrado", *El País*, 11 de noviembre
- Egurbide, P. (2006a), "Cinco países africanos se comprometen a negociar con España acuerdos de readmisión". *El País*, 26 de mayo
- Egurbide, P. (2006a), "Todo dinero es poco frente a la penuria migratoria", *El País*, 16 de octubre
- Egurbide, P. y Cué, C. (2006), "El Gobierno exige a Senegal que ponga freno a los cayucos y avisa de que expulsará a los inmigrantes". *El País*, 5 de septiembre

Eisele, K. (2014), *The External Dimension of the EU's Migration Policy – Different Legal Positions of Third-Country Nationals on the EU. A Comparative Perspective*. Leiden: Martinus Nijhoff

Eurostat (2016) *Asylum Statistics*, Bruselas: Eurostat, 2 de marzo de 2016 [[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics)]

Faure, R., Gavas, M. y Knoll, A. (2015), *Challenges to a comprehensive EU migration and asylum policy*. Londres y Maastricht: ECDP/ODI, diciembre

Fejerskov, A. M. y Keijzer, N. (2015), "Why slashing foreign aid in Europe to pay for refugees won't help solve the long-term crisis. *The World Post*, 23 de diciembre

Frelick, B. (2015), "Why don't Syrians stay in Turkey?", *Open Democracy*, 29 de septiembre [<https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/bill-frelick/why-don-t-syrians-stay-in-turkey>]

González, E. (2016), "Marruecos, el experimento español que inspira a la UE para expulsar a los refugiados a Turquía". *eldiario.es*, 18 de marzo [[http://www.eldiario.es/desalambre/Marruecos-laboratorio-migratoria-Union-Europea\\_0\\_495900651.html](http://www.eldiario.es/desalambre/Marruecos-laboratorio-migratoria-Union-Europea_0_495900651.html)]

Grupo de Estudios Africanos (2008), *El nuevo Plan África o cómo aprovechar una segunda oportunidad para construir una política exterior coherente y justa hacia África Subsahariana*, Madrid: Grupo de Estudios Africanos (GEA)-UAM

González, M. (2006a), "España negocia desplegar aviones militares de vigilancia en Mauritania y Senegal". *El País*, 23 de octubre

González, M. (2006b), "La información del CNI permite interceptar a 7.314 inmigrantes irregulares y 148 cayucos", *El País*, 22 de noviembre

González, J. (2016), "Control de la inmigración irregular en España", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 111, pp. 173-193

Hernández, R. (2015), "Instrumentos de acción exterior en justicia, libertad y seguridad", en Barbé, E. (Dir.), *La Unión Europea en las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, pp. 131-153

International Crisis Group (2015), "New Approach in Southern Syria", *Middle East Report* nº 163, 2 de septiembre

Lakoff, G. (2007), *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid: Editorial Complutense

Lenner, K. (2016), "London Donors Conference for Syria. The politics of pledging". Florencia: European University Institute, Migration Policy Center, *Policy Brief* 2016/03

Martín, I., Kriaa, M., Demnati, M.A. (2015), *Mesures de soutien aux migrants en matière d'emploi et de compétences* (MISMES). Tunisie: Fondation européenne pour la formation

Mourenza, A. (2015), "Merkel ofrece a Turquía avances en su adhesión a la UE". *El País*, 19 de octubre

Müller, E. (2015), "Alemania facilita la llegada de refugiados sirios a su territorio". *El País*, 26 de agosto

Olías, L., Sánchez, G., Ruíz, P. (2015), "De las lágrimas por Aylán al "no vengáis a Europa": las frases que retratan a la UE", *eldiario.es*, 18 de marzo [[http://www.eldiario.es/desalambre/lagrimas-Aylan-Europa-retratan-UE\\_0\\_495901395.html](http://www.eldiario.es/desalambre/lagrimas-Aylan-Europa-retratan-UE_0_495901395.html)]

Oxfam (2016), *Syria crisis. Fair share analysis*. Oxford: Oxfam Briefing, 1 de febrero

- Pérez, C. (2015), "La UE ofrece incentivos a Turquía si consigue frenar la salida de migrantes". *El País*, 30 de noviembre
- Pérez, C. y Abellán, L. (2016), "Los líderes europeos acuerdan la expulsión de refugiados". *El País*, 18 de marzo
- Pérez de Armiño, K. (2015), "Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos", en Arenal, C. y Sanahuja, J. A. (coords.), *Teorías de las relaciones internacionales*. Madrid, Tecnos, pp. 301-328
- Sanahuja, J. A. (2012), "Las cuatro crisis de la Unión Europea", en Mesa, M. (Coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario CEIPAZ 2012-2013*, Madrid: CEIPAZ, pp. 51-83
- Sanahuja, J. A. y Schünemann, J. (2012), "El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda", en Sanahuja, J. A. (Coord.), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid, ICEI/Editorial Complutense, pp. 17-70
- Sanz, J. C. (2015), "Europa redescubre Turquía para no fracturarse". *El País*, 29 de noviembre
- Sinclair-Webb, E. (2015), "No EU, Turkey is not safe for everyone". *Open Democracy*, 23 de octubre
- The Economist (2015a), "Charlemagne: Small boats, Choppy seas". *The Economist*, 16 de mayo
- The Economist (2015b), "Charlemagne: A walk down solidarity Street", *The Economist*, 13 de junio
- The Economist (2015c), "The Syrian exodus: Germany! Germany!", *The Economist*, 12 de septiembre
- The Economist (2015d), "Merkel at her limit", *The Economist*, 10 de octubre
- The Economist (2015e), "Forward defence. How Spain deals with immigrants". *The Economist*, 17 de octubre
- The Economist (2016a), "Illiberal Central Europe. Big, bad Visegrad", *The Economist*, 30 de enero
- The Economist (2016b), "Refugees in Germany: Cologne's aftershocks", *The Economist*, 16 de enero
- The Economist (2016b), "An ill wind. In Europe and at home, Angela Merkel's refugee policy is being blown away". *The Economist*, 23 de enero
- The Economist (2016c), "Forming an orderly queue", *The Economist*, 6 de febrero
- The Economist (2016c), "A graveyard of ambition: Turkey is where European Foreign Policy went to die". *The Economist*, 20 de febrero
- The Economist (2016d), "Rising tide. With the borders closing, Greece starts to fill with migrants". *The Economist*, 5 de marzo
- Toygür, I. y Özsöz, M. (2016), "Stormy months on the Aegean: the refugee deal and its impact on Turkey-Eu relations". Madrid: Real Instituto Elcano, ARI 27/2016, 15 de marzo
- Traynor, I. (2015), "Detain refugees arriving in Europe for 18 months, says Tusk". *The Guardian*, 2 de diciembre
- Triandafyllidou, A. y Maroukis, T. (2012), *Migrant Smuggling. Irregular Migration from Africa and Asia to Europe*. Londres: Palgrave Macmillan

Tribunal de Cuentas Europeo (2016), *Gasto en la política de migración exterior de la UE en los países de la vecindad oriental y del Mediterráneo meridional hasta 2014. Acompañado de las respuestas de la Comisión*. Luxemburgo: Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial nº 9/2016, 17 de marzo

Valero, C. (2016), "Polonia no aceptará refugiados tras los atentados de Bruselas". *El Mundo*, 23 de marzo.

Verdes-Montenegro, F. J. (2015), "Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad", en *Relaciones Internacionales* nº 29, pp. 133-153

Williams, L. (2016), "Turkey is doing the dirty work of Europe's immigration control". *Open Democracy*, 22 de enero







# El reto del nativismo a la pluralidad e igualdad en las democracias liberales

*Aitana Guia*

*Profesora de Historia Contemporánea de Europa, California State University - Fullerton*



## **Introducción**

El auge de partidos con discursos xenófobos en Europa después de la caída del Muro de Berlín ya es incontestable. Si durante las últimas dos décadas muchos estudiosos consideraron que el apoyo al Frente Nacional en Francia, al Partido por la Libertad en Austria, o a los Partidos del Pueblo en Dinamarca, Suiza, u Holanda era un fenómeno temporal cuyo máximo apoyo político se circunscribía al veinte por ciento del electorado, después de 2014 ya no hay duda de que el populismo xenófobo ha crecido en Europa y ha sobrepasado ampliamente el veinte por ciento del voto popular en Austria, Suiza, el Reino Unido, Francia, Dinamarca, Noruega y Hungría.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El Partido del Progreso en Noruega obtuvo 22,9% en las elecciones nacionales de 2009. El Partido por la Independencia del Reino Unido obtuvo 27,5%, el Frente Nacional francés 24,86% y el Partido del Pueblo Danés 26,6% en las elecciones europeas de 2014. El partido húngaro Fidesz obtuvo 28,18% en las elecciones nacionales de 2008 y 52,73% en las de 2010. Además, el partido húngaro Jobbik obtuvo 20,3% en las elecciones nacionales de 2014. El Partido austriaco por la libertad obtuvo 26,9% de los votos en las elecciones de 1999. El Partido del pueblo suizo obtuvo 28,9% en las elecciones federales de 2007. Fuente: <http://www.results-elections2014.eu/en/election-results-2014.html> and Norwegian Social Science Data Services (NSD): [http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/) [último acceso a 8 de julio de 2014].

*Los movimientos  
nativistas se  
justifican por  
la necesidad  
perentoria de  
proteger a la  
comunidad  
"nativa" de una  
amenaza  
importante*

Un gran número de investigadores se dedica a analizar el resurgimiento del populismo y la xenofobia en Europa principalmente desde la disciplina de la ciencia política. Una de sus preocupaciones es catalogar a estos partidos y movimientos y descifrar si son de extrema derecha o más bien de derecha radical populista (Betz 1994; Kitschelt and McGann 1995; Mudde 2007; Zaslove 2011; Mammone 2012). Estos debates sobre la estructura, agenda, e ideología de estos partidos son increíblemente necesarios, pero no suficientes. Estudiar la genealogía y características de las familias políticas debe complementarse con otras formas de comprender este fenómeno porqué, por sí mismo, este enfoque no puede explicar por qué un número creciente de europeos que no se auto-identifican necesariamente con una derecha xenófoba apoyan posiciones y partidos anti-inmigrantes y, particularmente, anti-musulmanes.

En este artículo exploro el concepto del “nativismo”<sup>2</sup> como un mecanismo de análisis de los sentimientos contra los extranjeros más allá de la extrema derecha o la derecha radical. Así mismo, analizo qué mecanismos permiten que el nativismo se establezca en una ciudad o región y qué mecanismos pueden minar su avance. Los movimientos nativistas se justifican por la necesidad perentoria de proteger a la comunidad “nativa” de una amenaza importante. Requieren, por lo tanto, una percepción generalizada de estado de sitio que elimina o merma las divisiones sociales e ideológicas dentro de la población “nativa”. El nativismo también requiere una definición de identidad clara y no negociable que no necesariamente tiene que estar basada en características étnicas. Para que un movimiento nativista tenga éxito, debe eliminar toda competencia en el mercado de narrativas de pertenencia y conseguir la unidad de la mayoría de la gente “nativa” bajo la bandera del nativismo.

Puesto que defender que uno es “nativo” en un territorio en concreto y apropiarse para el propio pueblo los derechos que los “nativos” supuestamente se merecen es un proceso de construcción, analizar cómo algunos de estos movimientos se han autoproclamado nativos y desentrañar si su llamada ha sido aceptada mayoritariamente por otros “nativos”, contribuye a entender cómo emergen, y a veces retroceden o desaparecen, las narrativas nacionalistas.

### **El nativismo: Un concepto importante para entender la Europa contemporánea**

El término “nativismo” fue usado por primera vez por Louis Dow Scisco (1901) a principios del siglo XX para describir los principios

<sup>2</sup> Un “nativista” favorece los intereses de los ciudadanos ya establecidos por encima de los intereses y derechos de los inmigrantes o de aquellos percibidos como inmigrantes.

propuestos por el American Party, más conocido como el Know Nothing Party. Un partido creado contra los inmigrantes, en especial los católicos, en los Estados Unidos en 1850. Desde entonces, el uso del concepto ha sido aplicado principalmente en el contexto norteamericano. Como demuestra el análisis historiográfico de Tyler Anbinder (2006), el estudio de Scisco fue un intento, solitario durante muchos años, de estudiar este fenómeno. No fue hasta 1920 cuando la atención de los investigadores se enfocó hacia el estudio del nativismo. Y no fue hasta 1930 cuando el nativismo se convirtió en un material de estudio aceptable en las universidades más prestigiosas de Estados Unidos.

El trabajo académico más influyente sobre el nativismo es el del historiador John Higham, *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism* [Forasteros en casa: patrones del nativismo estadounidense] publicado en 1955. Según Higham, “el nativismo es una forma de pensar que permite iluminar muchos contornos oscuros del pasado estadounidense; refleja nuestras ansiedades y demarca los límites de nuestra tolerancia” (Higham, 1988: xi). Higham explicó el nativismo como una ideología compleja e identificó tres vertientes de nativismo en los Estados Unidos. Una dirigida contra los católicos, otra contra los radicales de izquierda, y otra contra los grupos racializados. Entre 1860 y 1925, estas tres cepas se mezclaron para componer el tejido del nativismo contemporáneo en Estados Unidos.

Aunque el nativismo se estableció como tema de estudio académico después del trabajo de Higham en 1954, no fue hasta mediados de los noventa, cuando los votantes de California adoptaron la Proposición 187 (llamada Save our State - Salvemos nuestro Estado) que limitaba la ayuda que el Estado ofrecía a los inmigrantes en situación irregular y cuando varios políticos conservadores como Patrick J. Buchanan o el gobernador republicano de California Pete Wilson que hizo de las políticas anti-inmigrantes un elemento crucial de su campaña, que el término se hizo popular. Durante unos años, parecía que la suerte del nativismo iba a la baja, pero volvió a retomar fuerza con la legislación anti-inmigración de Arizona en 2010. Y desde entonces, el nativismo no ha perdido fuerza en la política estadounidense. Sólo con mencionar cómo el millonario empresario Donald Trump comenzó su campaña por la nominación del partido republicano en 2015 con arengas contra mejicanos y musulmanes basta para medir la fuerza del nativismo hoy.<sup>3</sup>

El estudio del nativismo en Europa ha seguido un curso diferente. Está dominado por politólogos y sociólogos que usan otros conceptos

<sup>3</sup> National Conference of State Legislatures, “Arizona’s Immigration Enforcement Laws”, at <http://www.ncsl.org/research/immigration/analysis-of-arizonas-immigration-law.aspx> [Last accessed on November 25, 2015]; Evan Osnos, “The Fearful and the Frustrated: Donald Trump’s nationalist coalition takes shape—for now”, *The New Yorker*, August 31, 2015.

*El nativismo es un movimiento cuyo objetivo principal es restringir el flujo de inmigrantes para mantener el statu quo cultural, racial, religioso, o político de un país o región*

para analizarlo. El concepto del nativismo, sin embargo, está entrando poco a poco de la mano de influyentes académicos, por ejemplo los politólogos Susi Meret i Hans-Georg Betz (2009), el sociólogo José Casanova (2009) y los historiadores Jan Lucassen and Leo Lucassen (2015). El estudio del nativismo en Europa no parte de cero en absoluto. Leo Lucassen (2005) argumenta en *The Immigrant Threat* que el nativismo en Europa desde 1850 no ha sido un fenómeno tan fácil de definir e identificar como en Estados Unidos. En Europa, los nativistas se oponen en cada país a un grupo diferente de inmigrantes, normalmente al grupo dominante, y el grupo elegido cambia dependiendo de la cronología y el contexto. En Alemania, por ejemplo, el nativismo atacó a los polacos antes de la Segunda Guerra Mundial y a los turcos en el periodo de la posguerra.

Al intentar explicar por qué el nativismo no ha sido estudiado como tal en Europa, a pesar de que posiciones nativistas son no sólo comunes, sino que en muchos países han llegado a gobernar, hay que centrarse en los mitos fundacionales de los países europeos. En Estados Unidos o Canadá, el nativismo es controvertido porque los mitos fundacionales de estos países están basados en la inmigración europea y, consecuentemente, esto permite que sus élites liberales defiendan modelos abiertos de recepción e incorporación de inmigrantes contra otras élites que apuestan por la politización de la inmigración. En los “países de inmigración”, restringir la inmigración, especialmente la europea, requería de una explicación y justificación fuerte. Los nativistas se vieron obligados a usar argumentos como cuestionar la lealtad de los católicos o considerar a los radicales socialistas o anarquistas como una amenaza para el orden público para llegar a convencer a sus coetáneos de la necesidad de frenar la inmigración.

En Europa, no existen estas narrativas. Al contrario, los países europeos se imaginan como países con poblaciones arraigadas de siglos o milenios con características culturales y religiosas determinadas y estables. Las narrativas de pertenencia europeas todavía afirman que hay pueblos “autóctonos”, “de *soca-rel*” (en Cataluña), “*de souche*” (en Francia) o “verdaderos” (como los finlandeses verdaderos) que son los habitantes “naturales” de un territorio. En Estados Unidos, el nativismo necesita justificar muy bien por qué se debe frenar la inmigración, mientras que en Europa es al contrario, son los anti-nativistas, cosmopolitas y partidarios de la inmigración los que han tenido históricamente una posición más marginal y menos influyente vis-à-vis los nativistas “naturalizados”.

El nativismo es más un enfoque filosófico que una ideología en el sentido estricto de la palabra que puede derivar en una serie de políticas eclécticas y tiene el objetivo de re-definir quién es el pueblo “real” de una unidad política determinada y quién, por tanto, debería tener más

derechos y poder de decidir las características de esa sociedad frente a un grupo considerado exógeno e incapaz de asimilar las características esenciales del grupo original. El nativismo es un término más amplio que los hasta ahora usados para los partidos xenófobos de extrema derecha o derecha radical populista. La lógica nativista no es, por definición, de derechas, aunque suele empezar en esta parte del espectro político.

Para Tytler Anbinder, el nativismo es equivalente al prejuicio contra los inmigrantes. Para Anbinder hay dos elementos cruciales del nativismo. Primero, que el actor nativista proponga tomar medidas para reducir la llegada e implantación de inmigrantes. Segundo, que lo haga justificándose en una visión filosófica de pertenencia que prime los derechos y el control de los “nativos”. Por ello, propongo definir el nativismo como un movimiento cuyo objetivo principal es restringir el flujo de inmigrantes para mantener el statu quo cultural, racial, religioso, o político en un país, región, o ciudad. Para que una lógica nativista funcione y se convierta en hegemónica, requiere que los nativistas construyan un enemigo interno o externo claro y convincente, la eliminación de las diferencias internas a nivel social e ideológico en el seno de la población “nativa” y una narrativa de pertenencia categórica e incontestada.

No hay nada “natural” en el proceso de construcción social de un grupo “nativo” y su alter ego. Los finlandeses verdaderos, por ejemplo, como se llamaba hasta hace poco el Partido de los finlandeses, deben establecerse primero como la mayoría natural, como los descendientes nativos del suelo finlandés.<sup>4</sup> En el proceso, otros grupos que podrían aspirar a ser considerados “nativos” y que pueden, de hecho, certificar una presencia más longeva en el territorio de Finlandia, como los indígenas saami, que en español se conocen tradicionalmente como lapones, tienen que ser “des-naturalizados” como no-finlandeses (Lehtola and Weber Müller-Wille, 2004).

El nativismo tampoco es una necesidad histórica, ni en Estados Unidos, ni en Europa. Cuando aparecen corrientes nativistas, suelen emerger otras construcciones nacionalistas alternativas que se sitúan contra el nativismo y el racismo. En el contexto estadounidense, Higham (1988:334) llamó a este tipo de nacionalismo alternativo “la fe cosmopolita americana” y la definió como “un concepto de nacionalidad que subraya la diversidad de los orígenes de la nación, la dimensión igualitaria de su imagen propia y la universalidad de sus principios fundacionales”. De forma similar pero para el contexto canadiense, el filósofo John Ralston Saul (2008) argumenta a favor de una mitología nacional canadiense que incluya las aportaciones de los

<sup>4</sup> Véase la página en inglés del Partido de los finlandeses, <https://www.perussuomalaiset.fi/kielisivu/in-english/> [último acceso el 25 de noviembre de 2015].

pueblos indígenas (allí llamados primeras naciones) y celebre su patrimonio aborígen y Europeo y sus orígenes mixtos, o *métis*. Ésta es una de las últimas recreaciones del mito nacional canadiense y una de las más complejas y mejor fundamentadas desde una perspectiva histórica. Esta narrativa llega después de décadas de éxito de la doctrina de multiculturalismo que el Primer Ministro Pierre Trudeau inició en 1971 (Cameron 2004; Gagnon and Iacobino 2007; Triadafilopoulos). El multiculturalismo canadiense ha conseguido transformar la imagen de Canadá de una nación con dos pueblos fundadores, los colonos franceses e ingleses, a una nación que gradualmente incorpora las contribuciones de las primeras naciones y las múltiples comunidades inmigrantes de todo el mundo a su acervo nacional. En las últimas elecciones federales canadienses de 2015, el partido conservador, que había estado en el poder durante 10 años, usó argumentos nativistas para intentar mantenerse en el poder, pero las construcciones de pertenencia anti-nativistas, cementadas por los discursos multiculturales, mostraron su solidez. La idea propuesta por los conservadores de crear divisiones entre “old-stock Canadians” [canadiense de viejo cuño] y otros canadienses fue opuesta con éxito por Justin Trudeau, el hijo de Pierre Trudeau, para quien “a Canadian is a Canadian is a Canadian”.<sup>5</sup>

*La intensidad del sentimiento y la actividad nativista es inversamente proporcional al grado de confianza pública en la nación*

### **¿Cuándo y por qué surge el nativismo?**

Según Higham (1988), cuando Estados Unidos pasa por un periodo optimista y la economía marcha bien, puede que haya varios grupos que promuevan prejuicios contra inmigrantes o minorías, pero el nativismo no aumenta en intensidad. No hay un miedo abrumador de que el grupo rechazado mine las instituciones y los valores básicos estadounidenses. No hay temor de que Estados Unidos, en su grandeza, no sea capaz de asimilar las minorías en su seno. Pero en momentos de amenaza, por ejemplo durante depresiones económicas o cuando hay crecientes amenazas externas, ocurre una pérdida de fe en el proceso de asimilación de minorías e inmigrantes y, consecuentemente, la ansiedad nativista crece. Higham concluye que el nativismo es una constante del mercado americano de construcciones de pertenencia que puede ser movilizada efectivamente en momentos de crisis de confianza del pueblo con su propia capacidad de absorber a un grupo percibido como diferente y amenazador. Así, la intensidad del sentimiento y la actividad nativista es inversamente proporcional al grado de confianza pública en la nación.

<sup>5</sup> Debate electoral, 28 de septiembre de 2015. The Globe and Mail. <http://www.theglobeandmail.com/news/news-video/a-canadian-is-a-canadian-is-a-canadian-harper-trudeau-spar-over-right-to-revokecitizenship/article26580135/> [último acceso a 4 de marzo de 2016]. Más información sobre el uso del nativismo en por el gobierno y líder conservador en Parker Donham, “Stephen Harper’s Challenge to Canadian Identity”, *The Atlantic*, October 18, 2015.

Ya en su día, otros académicos como el sociólogo Oscar Handlin (1954) cuestionaron la idea de los ciclos nativistas y su fuerte conexión con el devenir de la economía. Más recientemente para Europa, los historiadores Leo Lucassen y Jan Lucassen (2015) explican que el auge del nativismo en Holanda se ha dado en el período económicamente fuerte de los años noventa y, por lo tanto, no puede ser explicado ni como reacción a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, ni como resultado del creciente malestar social por la recesión y las políticas de austeridad desde 2008, ni con la supuesta “crisis de refugiados” provenientes de Siria, Afganistán o Irak desde 2014.

En mi investigación de la batalla por el derecho a la ciudadanía de los melillenses de origen musulmán entre 1985 y 1988, identifiqué un ejemplo de nativismo reciente en la periferia europea (Guia 2014: 10-40). Al buscar sus causas, concluí que el nativismo en Melilla empezó por un cambio legal propiciado por Madrid, la aprobación de la Ley Orgánica 7/85 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, que obligaba a los casi 20.000 melillenses musulmanes en situación irregular a obtener los permisos de residencia y trabajo como extranjeros. Los musulmanes melillenses, la mayoría nacidos en la ciudad o con residencia en ella de más de 10 años y, por tanto, con derecho a pedir la ciudadanía española, se organizaron para pedir que la ley incorporase una exención que les permitiese, a aquellos que tenían ciertos requisitos, pedir directamente la nacionalidad.

Los poderes públicos, partidos políticos y cargos electos del PSOE en la ciudad se opusieron a esta demanda y empezaron una contra-campaña para pedir que se aplicase la ley de extranjería a rajatabla. Su justificación era el miedo. Miedo a las exigencias de Hassan II desde la independencia de Marruecos en 1956 de devolución de la soberanía sobre Ceuta y Melilla. Miedo a que la entrada de España en la Comunidad Económica Europea pusiese en duda su condición de puerto franco. Miedo a que la entrada de España en la Organización del Tratado del Atlántico Norte dejase fuera a las ciudades de Ceuta y Melilla. Miedo a que Madrid no apoyase militar, política y económicamente la soberanía española en Ceuta y Melilla. Y, finalmente, miedo a la llamada “marcha de la tortuga”. Después de la exitosa Marcha Verde de 1975, una operación organizada por Hassan II de envío de unos 300.000 civiles desarmados a ocupar el Sahara español para evitar el referéndum de autodeterminación aprobado por la Organización de Naciones Unidas en resolución de 1970. La “marcha de la tortuga” era percibida como una operación de Hassan II de enviar “marroquíes” a vivir a Ceuta y Melilla con la intención de desequilibrar la balanza demográfica a favor de los musulmanes y eventualmente obtener control sobre las dos ciudades.

*Los elementos culturales son cruciales para entender por qué las narrativas de pertenencia surgen y son capaces de convencer a una parte importante de la población*

Pero, como dijo el director de cine Alfred Hitchcock, no sólo de miedo vive el hombre. Los nativistas melillenses se movilizaron para proteger la joven democracia española de lo que percibían como un ataque de las fuerzas autoritarias marroquíes. Por ello, los nativistas melillenses no entendieron la movilización de los musulmanes melillenses en favor de la ciudadanía española como una lucha democrática que buscaba ampliar los derechos políticos a una parte de la sociedad que había sido excluida, de la misma forma que las sufragistas habían pedido la extensión del derecho al voto a las mujeres. Al contrario, los nativistas interpretaron que los musulmanes melillenses representaban las formas autoritarias del patrón cuyos intereses supuestamente representaban. Los nativistas se auto-percibían como demócratas y consideraban a los musulmanes melillenses como quinta-columnistas pro-autoritarios.

Un ejemplo de cómo los musulmanes melillenses no eran aptos para la vida en democracia era su trato discriminatorio hacia las mujeres musulmanas. La Asociación Pro-Melilla y el Partido Nacionalista de Melilla, ambas de extrema derecha, hicieron un comunicado público en 1986 en el que afirmaban que “a las mujeres musulmanas se las coloca aparte y detrás en las reuniones... ya que algún líder... tiene en mente el ponerles otra vez el velo en la cara: pero la mujer musulmana melillenses será libre pues el grito de la libertad sonará en Melilla.” No tenían ningún plan concreto, pero sí que mencionaron que “afirmamos que es preciso conseguir un sueldo digno para las criadas musulmanas”.<sup>6</sup> Además, no sólo los nativistas debían defender la democracia en Melilla, sino que estaba en su mano defender la soberanía española frente a un gobierno socialista en Madrid que quién sabe si no sería demasiado débil para frenar las exigencias marroquíes. En Melilla, el nativismo no surgió principalmente por motivos económicos, sino que tuvo su detonante en conflictos políticos e identitarios.

Otro ejemplo de nativismo en la España democrática, esta vez en Cataluña, confirma que los elementos culturales son cruciales para entender por qué las narrativas de pertenencia nativistas surgen y son capaces de convencer a una parte importante de la población de una ciudad, región o país. Durante la primera década del siglo XXI, surgió el partido identitario Plataforma per Catalunya (PxC) en la comarca interior barcelonesa de Osona. En su ápice en las elecciones al Parlamento de Cataluña de 2010, PxC obtuvo 75.321 votos y en 2011, 67 concejales esparcidos por gran parte de la geografía catalana. Lo interesante de PxC es su capacidad para innovar en el mercado de las construcciones identitarias catalanas. Si las posiciones habituales eran de defender el nacionalismo catalán, con su polo en el inde-

<sup>6</sup> “Comunicado de APROME,” *Melilla Hoy*, 14 de enero de 1986, 5.



pendentismo, o defender una España federal, con su polo en una España centralizada y dominada por lo castellano, PxC se inventó un discurso nuevo que contraponía a “los de casa” con el verdadero enemigo a batir: los inmigrantes musulmanes. PxC eliminaba las ranuras históricas que separaban a los catalanes entre castellanoparlantes y catalanoparlantes, nacidos en Cataluña o en otras partes de España, catalanes de “pura cepa” o charnegos y pasaba a considerarlos a todos “nativos”, de casa (Guia 2014: 101-29). El eslogan “primero, los de casa” se abrió camino desde 2011 y podría haber tenido más largo recorrido si no fuese por el auge exponencial de otro enemigo y otra construcción de identidad mucho más fuerte que la de PxC. Madrid como fuente de rechazo de lo catalán y como fuente de ahogamiento de la autonomía catalana en momentos de austeridad se convirtió en un enemigo mucho más apetecible que el inmigrante musulmán o que el islam en general. Además, el esfuerzo por los independentistas catalanes por incorporar a las minorías étnicas a su proyecto de Cataluña independiente y sus esfuerzos por minimizar los elementos étnicos y potenciar los elementos cívicos de su discurso daban mucho más calado y coherencia a su discurso.

Retornando a Higham, tal vez su asociación del nativismo con factores económicos no es tan directa o fuerte en otros contextos como en sus estudios de caso estadounidenses, pero su comentario de que el nativismo surge cuando hay una crisis de confianza en la nación es aplicable tanto al caso holandés como a los casos españoles que he analizado. Una crisis de confianza puede surgir por cuestiones económicas, culturales o políticas. En un momento determinado, una parte de la población de una ciudad (Melilla), región (Cataluña) o país (Holanda) descubre que sus valores están presuntamente en amenazados por un enemigo tan fuerte que requiere que los nativos junten sus fuerzas y olviden sus diferencias sociales, económicas y políticas.

### **Invenções del nativismo europeo**

El nativismo europeo de posguerra se articula alrededor de argumentos muy diferentes del nativismo estadounidense. Uno de sus argumentos más poderosos en Holanda o Dinamarca es la defensa de la tolerancia hacia las minorías sexuales y la igualdad de género. Aceptar derechos de las mujeres y de la comunidad LGBTQ se ha convertido en una condición *sine qua non* para pertenecer a estas sociedades. Los inmigrantes, en particular los musulmanes, son identificados con tradiciones patriarcales y religiosas ortodoxas y, por tanto, incapaces de asimilar los valores básicos de estas sociedades. Es por ello que los líderes nativistas en estos países llaman a frenar la inmigración musulmana y a expulsar o reducir a las minorías étnico-

*El nativismo de posguerra en Europa sitúa la cuestión de los derechos de las mujeres, de la igualdad de género, como elemento central de los valores europeos*

religiosas que llevan años asentadas en estos países. En Francia, el argumento de los derechos LGBTQ está ausente, pero la defensa del republicanismo y la laicidad se ha convertido en un argumento que cruza el espectro político y hasta el Frente Nacional que históricamente se había opuesto a ellos, ahora ha adoptado un “giro republicano” que no permite diferenciar sus posiciones en este campo de las del Partido Socialista francés. En Gran Bretaña, controversias sobre las prácticas religiosas de sacrificio de animales, Halal o Kosher, han centrado parte del debate y han unido a antisemitas e islamófobos con defensores de los derechos de los animales. En Suiza, grupos que promueven reducir la inmigración usan argumentos medioambientales para justificar sus posturas. En Europa, gran parte del legado de los movimientos sociales de los años sesenta y setenta ha conseguido ocupar el centro del espectro político y está, cada día más, siendo utilizado por grupos de la derecha radical para expandir su electorado en el centro y hasta en sectores presuntamente progresistas.

La característica más interesantes y extendida del nativismo de posguerra en Europa es la que sitúa la cuestión de los derechos de las mujeres, de la igualdad de género, como elemento central de los valores europeos que las minorías y grupos inmigrantes, mayoritariamente musulmanes, amenazan.

El enfoque en un discurso anti-musulmán y en la crítica al trato que los hombres musulmanes y los regímenes islámicos dan a las mujeres musulmanas no es algo nuevo. Las perspectivas orientalistas también estaban basadas en estereotipos de género que representaban a los hombres árabes y musulmanes como violentos, sexualmente voraces, dominantes y abusadores hacia las mujeres musulmanas (Dobie 2001; Alloula 1986; Fernandez 2009; Navarro García 2012; García et. al. 2011). Las mujeres musulmanas eran o bien representadas como la epítome de la lujuria y lascivia, piénsese en la danza del vientre o en las concubinas del harén, o bien como virtud domesticada y obediencia sin límites de las vírgenes veladas. Ambos estereotipos eliminan la agencia de las mujeres y limitan su existencia a ser meros apéndices de unos roles dominados por y centrados en los hombres.

El nativismo en Estados Unidos nunca utilizó el género y la defensa de los derechos de las mujeres para justificar su discurso. Muchas mujeres fueron nativistas, aunque no sabemos mucho del papel que jugaron en estos movimientos porque los historiadores han obviado en gran parte su participación. Hoy, Donald Trump se aleja mucho de los discursos nativistas en Europa. Trump ha insultado, menospreciado, sexualizado y estereotipado a las mujeres de forma consistente en su larga carrera como figura mediática y, más recientemente, como aspirante a político. El nativismo en la Europa de posguerra es fundamentalmente diferente en este aspecto. El nativismo europeo tiene un

elemento islamofóbico muy fuerte y suele enarbolar una presunta defensa de los derechos de las mujeres como razón principal por la que los musulmanes son incapaces de integrarse y convertirse en europeos.

En 1997, se publicó un informe pionero del instituto británico Runnymede Trust (1997: 5,7) llamado "Islamofobia: Un reto para todos nosotros", en el que se identificaban visiones abiertas y cerradas sobre el islam. Las visiones abiertas veían al islam como "diverso y progresivo, con diferencias, debates, y desarrollos internos", mientras que las visiones cerradas lo veían como "un bloque único y monolítico, estático y sin capacidad de respuesta frente a nuevas realidades". El informe no se centró en cuestiones de género, pero sus autores sí que mencionaron la conexión creada entre las percepciones sobre la igualdad de género y la justificación de un estatus diferente e inferior para el islam. Las visiones abiertas del islam consideran que, respecto al género, en el islam existen visiones "claramente diferentes, pero no por ello deficientes, y merecedoras de igual respecto", mientras que las visiones cerradas ven al islam como "inferior al Occidente - barbárico, irracional, primitivo y sexista". Los autores del informe explican que el sexismo islamófobo se basa en la creencia de que "las culturas musulmanas maltratan a las mujeres, mientras que las otras religiones y culturas ya han superado el patriarcado y el sexismo".

Los autores del informe no decían nada nuevo y tal vez no supieron identificar que la cuestión de género va más allá de ser un instrumento que identifica al Islam como diferente e inferior al Occidente. La socióloga Jasmin Zine (2006) y la islamóloga Juliane Hammer (2013) afirman que los ataques al islam y a los musulmanes en Europa y Estados Unidos basados en una supuesta e intrínseca discriminación de género que acompaña al islam es una de las características cruciales de la islamofobia moderna y debe ser entendida como una categoría en sí misma llamada "islamofobia de género".

Zine (2006: 239-40) ha etiquetado a las visiones estrechas que consideran que las mujeres musulmanas son exclusivamente víctimas de una religión autocrática que mina sus derechos individuales como "islamofobia de género". Si la islamofobia es "el miedo u odio al islam y a sus adherentes que se traduce en formas de opresión y discriminación individuales, ideológicas y sistémicas", entonces la islamofobia de género "puede ser entendida como formas específicas de discriminación étnico-religiosa y racializada, dirigidas a las mujeres musulmanas, que proceden de estereotipos negativos históricamente contextualizados y que se traducen en formas de opresión individual y sistémica".



Muchos investigadores están llegando a la conclusión que al igual que el cuerpo de las mujeres en general ha sido la geografía elegida para muchas batallas culturales (divorcio, aborto, violencia doméstica y sexual), el cuerpo de las mujeres musulmanas está igualmente siendo el teatro elegido por muchos europeos para atacar al islam y minar los derechos religiosos de los musulmanes europeos (Ramírez 2015). La española musulmana que más alto ha llegado dentro de las organizaciones islámicas españolas, llegó a ser vice-presidenta de la Comisión Islámica de España, la valenciana Amparo Sánchez Rosell (2010), explicaba que las mujeres musulmanas están siendo utilizadas “como arma arrojada contra el islam”.

### **¿Qué implicaciones tiene el auge del nativismo?**

El nativismo es una reacción de miedo y cierre de una sociedad hacia la posibilidad de un presente de pluralidad y un futuro de dinamismo. Es el producto de una memoria sesgada de un pasado homogéneo mejor. Es una reacción imprevisible, pero que suele emerger en momentos de crisis económica o social. Tiene efectos devastadores para las minorías o grupos inmigrantes considerados enemigos y puede y suele minar la calidad de las democracias liberales en las que emerge. La protección de las minorías culturales y religiosas suele salir mal parada. Y en el caso europeo, el nativismo se está configurando como antagonista al proyecto de unidad europeo. El nativismo es euroescéptico. Esto no obsta para que los nativistas se proyecten como los defensores verdaderos de los “valores europeos” en cada país. Valores europeos que, en su discurso, el proyecto de la Unión Europea no defiende como debería.

El nativismo tiene implicaciones a nivel local: es menos probable que se implementen políticas interculturales o multiculturales y es mucho más probable que se aprueben medidas contra las minorías religiosas, como por ejemplo la eliminación de los menús sin cerdo en las escuelas. El nativismo tiene implicaciones a nivel regional y nacional: en la provincia de Québec, el nativismo ha puesto en duda la acomodación del fenómeno religioso que se venía haciendo en todo Canadá. En Dinamarca, el nativismo ha determinado una actitud de rechazo a aceptar refugiados de Siria. El nativismo también tiene implicaciones a nivel supranacional: si el auge del nativismo y de un nacionalismo étnico en Hungría y decimonónico en Polonia siguen, el proyecto europeo se verá o bien frenado o bien minado desde dentro.

El nativismo se incubaba durante décadas, surge con fuerza en momentos de crisis económica, política, o social, y luego pierde fuelle por varias razones. En algunos casos, como explica Higham para el nati-

*El cuerpo de las mujeres musulmanas está siendo el teatro elegido por muchos europeos para atacar el islam*

vismo estadounidense posterior a la Primera Guerra Mundial, el nativismo desaparece porque ha conseguido su objetivo de cerrar la frontera a nuevas migraciones. En otros casos, como demuestra mi investigación en Melilla en los años 1980, el nativismo perdió fuerza por una combinación de dos factores: por un lado, la división entre la comunidad “nativa” sobre los objetivos del nativismo. En este caso, el gobierno en Madrid decidió retirar su apoyo inicial a los nativistas melillenses en favor de una incorporación progresiva de la población musulmana a la vida política de la ciudad. Por otro lado, la oposición organizada y efectiva de la población melillense musulmana forzó la mano a Madrid y aumentó el costo de dejar vivir al nativismo melillense. En tercer lugar, en el caso del nativismo del PxC en Cataluña, fue la emergencia de una narrativa de pertenencia mucho más fuerte, legitimada y convincente, el discurso pro-independentista que define a Madrid como enemigo y alter ego, lo que limitó el oxígeno y la capacidad de crecer al discurso nativista catalán. La idea que el nativismo sufre cuando una narrativa de pertenencia alternativa, optimista, y con fuertes vínculos históricos en el imaginario de una región o nación también ha sido puesta a prueba en las últimas elecciones federales canadienses y la versión cosmopolita de la identidad canadiense ganó por goleada.

El nativismo es un fenómeno ecléctico y camaleónico que merece la pena entrar de pleno en el punto de mira de los investigadores en humanidades y ciencias sociales.

## Bibliografía

- Alloula, M. 1986. *The Colonial Harem*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Anbinder, T. 2006. 'Nativism and prejudice against immigrants' in Ueda R. (ed.) *A Companion to American Immigration*. Malden, MA: Oxford: Blackwell Pub: 177-201.
- Betz, H. G. 1994. *Radical right-wing populism in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.
- Betz, H.G. and Susi Meret. 2009. 'Revisiting Lepanto: the political mobilization against Islam in contemporary Western Europe', *Patterns of Prejudice* 43, 3-4: 313-34.
- Casanova, J. 2009. 'Nativism and the Politics of Gender in Catholicism and Islam', in Herzog H. and Braude, A. (eds.) *Gendering Religion and Politics: Untangling Modernities*. New York: Palgrave Macmillan: 21-50.
- Dobie, M. 2001. *Foreign Bodies: Gender, Language and Culture in French Orientalism*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Fernandez, S. 2009. "The crusade over the bodies of women" *Patterns of Prejudice* 43, 3-4: 269-286. Special Issue: Anti-Muslim Prejudice in the West, Past and Present.

- García, A., A. Vives Riera, C. Expósito Molina, S. Pérez Rincón, and L. López. 2011. "Velos, burkas... moros: estereotipos y exclusión de la comunidad musulmana desde una perspectiva de género." *Investigaciones feministas: papeles de estudios de mujeres, feministas y de género* 2: 283-298.
- Guia, A. 2014. *The Muslim Struggle for Civil Rights in Spain: Promoting Democracy through Migrant Engagement, 1985-2010*. Eastbourne: Sussex Academic Press.
- Hammer, J. 2013. "Centre Stage: Gendered Islamophobia and Muslim Women." In *Islamophobia in America: The Anatomy of Intolerance*, edited by Carl W. Ernst, New York: Palgrave Macmillan.
- Handlin, O. 1956. Review of *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*. *Political Science Quarterly* 71 (3): 453-54.
- Higham, J. 1988. *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- Kitschelt, H. and McGann, A. J. 1995. *The radical right in Western Europe: a Comparative Analysis*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lehtola, V-P. and L. Weber Müller-Wille. 2004. *The Sámi People: Traditions in Transition* (Fairbanks: University of Alaska Press).
- Lucassen, L. 2005. *The Immigrant Threat: The Integration of Old and New Migrants in Western Europe Since 1850*. Urbana: University of Illinois Press.
- Lucassen, L. and Lucassen, J. 2015. 'The Strange Death of Dutch Tolerance', *Journal of Modern History* 87, 1: 72-101.
- Mammone, A. et. Al., ed. 2012. *Mapping the Extreme Right in Contemporary Europe: from Local to Transnational*. London; New York: Routledge.
- Mudde, C. 2007. *Populist radical right parties in Europe*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Navarro García, L. 2012. "Islamofobia y sexismo. Las mujeres musulmanas en los medios de comunicación occidentales." In *La islamofobia a debate. La genealogía del miedo al islam y la construcción de los discursos antiislámicos*, edited by Ramón Grosfoguel and Gema Martín Muñoz, Madrid: Biblioteca de Casa Árabe, 141-166.
- Ramírez, A. 2015. "Control over female 'Muslim' bodies: culture, politics and dress code laws in some Muslim and non-Muslim countries." *Identities: Global Studies in Culture and Power* 22, 6: 671-686.
- Runnymede Trust. Commission on British Muslims and Islamophobia. "Islamophobia: A Challenge for Us All," The Runnymede Trust, 1997.
- Sánchez Rosell, A. 2010. "Las musulmanas también tenemos voz," Una Mujer Musulmana. Blog de Amparo Sánchez Rosell. September 24, 2010. <http://blogs.periodistadigital.com/una-mujer-musulmana.php/2010/09/24/p279741#more279741> [accessed on February 25, 2015]
- Saul, J.R. 2008. *A Fair Country: Telling Truths about Canada*. Toronto: Viking Canada.
- Scisco, L.D. 1901. *Political Nativism in New York State*. New York: The Columbia University Press.
- Zaslove, A. 2011. *The Re-Invention of the European Radical Right: Populism, Regionalism, and the Italian Lega Nord*. Montréal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Zine, J. 2006. "Unveiled Sentiments: Gendered Islamophobia and Experiences of Veiling among Muslim Girls in a Canadian Islamic School." *Equity and Excellence in Education* 39, 3: 239-252.

# Balance de las Misiones de Paz: como mejorar sus prácticas

*Francisco Rojas Aravena*

*Rector de Universidad para la Paz*



La comunidad internacional dio un paso muy significativo en relación con la construcción de sociedades más estables, equitativas y con una mejor calidad de sus instituciones, con las decisiones adoptadas por la Asamblea General de la ONU, en su 70 aniversario, a fines de 2015. El documento *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* aprobó las 17 nuevas metas para el desarrollo sostenible. Estas marcan los grandes lineamientos para un desarrollo armonioso en el sistema internacional, para sus pueblos y para el planeta. Esta agenda busca la prosperidad para todas y cada una de las sociedades. Su cumplimiento conllevará el reforzar las perspectivas para una paz duradera. Así también, el desarrollo sustentable promoverá la erradicación de la pobreza y generará acciones esenciales que permitan alcanzar la prosperidad en el planeta. Es una agenda internacional fundada en la cooperación. El desarrollo de los 17 objetivos que se han planteado las naciones y los pueblos que conforman Naciones Unidas, establecen una nueva visión sobre la agenda global, en la cual la paz se ubica en el centro, al buscar constituir sociedades justas, inclusivas, que estén libres de temor, de violencia y que las

*La nueva agenda conlleva construir y desarrollar una alianza mundial para el desarrollo sostenible*

necesidades básicas se encuentren satisfechas. El desarrollo sostenible, vinculado a la potenciación de las personas, con una protección del medio ambiente que evite la degradación y la contaminación, posibilitarán que las sociedades y las personas puedan disfrutar de una vida próspera, en igualdad y dignidad. La nueva agenda conlleva construir y desarrollar una alianza mundial para el desarrollo sostenible.

En base a la experiencia de los Objetivos del Milenio, en la principal institución global, multilateral, como es Naciones Unidas, los casi 200 Estados acordaron impulsar y alcanzar las metas y objetivos de desarrollo sostenible, los cuales posibilitarán construir un mundo mejor.

La realidad es que el sistema internacional se encuentra tensionado por nuevas guerras, nuevos conflictos, que ponen en peligro la estabilidad en distintas regiones y países, lo que genera un derrame de inestabilidad hacia el conjunto del sistema internacional. Con el fin de la Guerra Fría, se logró disminuir de manera significativa, durante una década, los distintos tipos de conflictos. Sin embargo, el número de guerras civiles prácticamente se multiplicó por tres entre el año 2007 y 2014, pasando de cuatro a 11 en este periodo, según la estimación de Naciones Unidas. Sin embargo, otras fuentes señalan que no hubo una variación sustancial y que el Índice Global de Paz se mantuvo estable (Institute for Economics and Peace, 2015). En cambio, otras fuentes señalan que, en el último año, hubo una tendencia positiva hacia una menor violencia y un manejo de conflicto más efectivo, a diferencia de lo ocurrido en la década pasada (SIPRI, 2015). Nuevos factores generan complejidades que impiden una solución efectiva a las guerras civiles. Entre estos, están el aumento del extremismo violento, los mercados ilícitos y la delincuencia organizada, que usufructúan de estas situaciones de tensión junto con la proliferación en el mundo de armas livianas y pequeñas, sin control por parte de las autoridades nacionales (Naciones Unidas, A/69/968-S/2015/490).

Para enfrentar muchas de estas situaciones de violencia, de polarización, de tensión, Naciones Unidas realiza importantes acciones en pro de la paz, incluidas las misiones de mantenimiento de la paz. En la actualidad, más de 128.000 mujeres y hombres prestan sus servicios, arriesgan sus vidas, bajo la bandera de Naciones Unidas, en misiones en distintas partes del mundo. El objetivo fundamental de estas misiones es proteger a la población civil y apoyar procesos de paz, que en muchos casos son frágiles (Naciones Unidas, A/70/96-S/2015/446).



En los informes antes citados, se destaca la profunda preocupación por parte de Naciones Unidas, en que los cambios experimentados en la nueva conflictividad puedan superar la capacidad de respuesta del sistema multilateral, la respuesta de Naciones Unidas con sus operaciones de paz. Se reconoce que la paz es exigua, débil, frágil y, en muchos lugares, la violencia sigue imperando, buscando alcanzar “un triunfo militar” que no es posible. Los factores nacionales son, probablemente, los determinantes más importantes en el incremento de la conflictividad, la violencia y las guerras civiles en distintas partes del mundo. La falta de visión y de liderazgo, la (in)governabilidad y carencia de instituciones efectivas asociadas a la corrupción, el crimen organizado y una muy mala gestión pública, sirven de acicate para el mantenimiento y agudización de los conflictos o para que estos se expresen en ciclos recurrentes.

El Banco Mundial, en su informe de 2011 (Banco Mundial, 2011), afirmaba que 1.500 millones de personas viven en países afectados por ciclos reiterados y repetitivos de violencia política y criminal, que causan miseria humana y obstaculizan el desarrollo. Al evaluar las distintas situaciones de conflicto, el Banco Mundial destacó que estas guerras civiles o conflictos violentos tienden a repetirse de manera recurrente. Más del 90% de las guerras civiles en el último decenio tuvieron lugar en países que habían sufrido ya una guerra civil en los últimos 30 años. La violencia criminal erosiona y socava los logros de procesos más o menos exitosos de paz. La fragilidad institucional y la debilidad en la construcción de instituciones y de bienes públicos nacionales y regionales, no solo inhiben el desarrollo, sino que imposibilitan brindar justicia, empleo y seguridad. Los países que tuvieron mayor dificultad para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio fueron precisamente los países con ingresos más débiles y frágiles y, principalmente, los que se encuentran en situaciones de conflicto. Todos estos países son más pobres. Las guerras civiles generan una mayor pobreza, una caída estrepitosa del PIB y daños no solo sobre la infraestructura del país, sino principalmente sobre la población civil, con particular virulencia en mujeres y niños. Estas guerras civiles generan un flujo de refugiados que afecta a países vecinos y buscan llegar a países con mayor desarrollo. Las guerras civiles potencian el desarrollo de enfermedades epidémicas, junto con la expansión del hambre.

Los conflictos violentos incrementan la desigualdad y producen una polarización que conlleva largos periodos para cicatrizar heridas profundas en el seno de sus sociedades, una vez alcanzados los “acuerdos” en favor de la paz. En esas condiciones, el desempleo, la corrupción y la exclusión se consolidan y con ellos se potencia el incremento reiterado de la violencia. Es en estos contextos, cada vez más complejos, en donde a los factores mencionados es necesario

agregar nuevas expresiones de intereses étnicos, tribales y religiosos, que incrementan la polarización política, la exclusión y, en muchos casos, la opresión de minorías o incluso de poblaciones mayoritarias por parte de quienes detentan el poder y lo ejercen de manera violenta. Naciones Unidas ha destacado de manera esencial que estos conflictos tienen efectos particulares de graves consecuencias sobre las mujeres. En muchos casos, en los contextos de guerras civiles, la violencia sexual se transforma en un instrumento de la guerra y también en un instrumento del terror, lo cual desencadena una mayor violencia y produce fracturas socio-culturales que duran generaciones. Estas nuevas guerras son diferentes a las de la Guerra Fría, aquellas eran de carácter inter-estatal; las guerras de hoy son intra-estatales e intra-sociales. En muchos casos, las guerras civiles nacionales se superponen y se vinculan con guerras inter-estatales, vecinales y regionales. El caso del Medio Oriente lo ejemplifica de manera muy clara. Estas nuevas guerras están causando millones de desplazados y refugiados, los cuales están generando movimientos de personas que se transforman, por esta situación, en causa de ingobernabilidad en terceros Estados. Paralelamente, los dramas humanitarios que se visualizan cada día con más fuerza en los medios audiovisuales, y estos demandan respuestas urgentes de todo el sistema internacional para evitar tragedias de mayor envergadura.

*La incertidumbre se constituye en un elemento predominante en el actual contexto de interdependencia global y regional*

Las relaciones de poder en el sistema internacional han cambiado y siguen cambiando de manera acelerada y profunda. La recurrencia de crisis y de situaciones de inestabilidad, se expresan en las distintas regiones del mundo. La incertidumbre se constituye en un elemento predominante en el actual contexto de interdependencia global y regional. Las relaciones globales se han complejizado con la presencia de múltiples actores. La interdependencia es la norma. Las amenazas y los riesgos también se han transnacionalizado. Existe una difusión del poder como una pauta recurrente; lo que se expresa en el resurgimiento de nacionalismos, secesionismos y una polarización creciente que se manifiesta como una crisis sistémica en lo político estratégico y también, en el ámbito financiero, económico y comercial. Las instituciones multilaterales encuentran dificultades para construir consensos sobre los grandes y urgentes desafíos globales como son los temas nucleares, medio ambientales, financieros, desastres y de seguridad. En especial, se requieren consensos sobre la gobernanza global y sobre la acción e intervención para el mantenimiento de la paz. El contexto del debate en Naciones Unidas sobre sostenimiento de la paz y operaciones de paz se ubica en este marco de creciente interdependencia y de fenómenos “intermésticos”, es decir, globales y domésticos al mismo tiempo. Estos fenómenos generan vulnerabilidades e incertidumbres en los diferentes contextos regionales. Esta situación demanda un mejor análisis de los conflictos y una capacidad de decisión más

ajustada a las distintas realidades regionales y nacionales (Rojas Aravena, 2013).

### **El objetivo 16 de las Metas del Desarrollo Sostenible: paz, seguridad y gobernanza**

El objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) plantea promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (A/RES/70/1).

Sin paz, no hay convivencia pacífica. Sin paz, no hay desarrollo sostenible. Sin paz, aumentan las inequidades. Sin paz, se incrementan las violaciones masivas a los derechos humanos. En ausencia de la paz, no es posible ejercer ningún derecho. Es por ello, que el objetivo 16 es trascendental en el contexto de las metas globales del desarrollo sustentable, que pretende alcanzar un mundo más próspero, visto tanto desde la perspectiva de las personas como del planeta y, por lo tanto, de las sociedades, los estados y su relación con “la madre tierra”. Los objetivos fundamentales desde la perspectiva de la paz son reducir, de manera sustancial, todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad conexas a ella en todo el mundo. Lo anterior conlleva poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y toda forma de violencia contra los niños y poblaciones más vulnerables. Ello se alcanzará promoviendo el Estado de Derecho, de tal forma que se garantice la igualdad en el acceso a los derechos y en especial a la justicia para todas y todos. Alcanzar la paz significa reducir y buscar la eliminación de las corrientes financieras, ilícitas, así como el tráfico de armas a nivel internacional, regional y nacional. La lucha en contra de la corrupción es fundamental en todos los campos, pero posee particular gravitación para recuperar bienes robados, particularmente los culturales, y establecer acciones efectivas en contra de la delincuencia organizada.

Sin instituciones eficaces, responsables y transparentes, no será posible alcanzar la estabilidad nacional ni la gobernanza global. Son esenciales las instituciones para adoptar decisiones de carácter inclusivo, que puedan representar los intereses y necesidades tanto de las sociedades como del planeta en todos los niveles.

Medidas prácticas para contribuir a la paz pasan por el fortalecimiento de la gobernanza global, como de acciones efectivas para otorgar identidad jurídica a todas y todos desde el momento del nacimiento.

De igual forma, garantizar y hacer efectivo el acceso público a la información permitirá una mayor inclusión, pero a la vez, se deben proteger las libertades fundamentales en este nuevo contexto de circulación amplia de informaciones con datos personales. La cooperación internacional juega un rol fundamental y es la que posibilita, en muchos ámbitos, prevenir la violencia, y combatir el terrorismo y la delincuencia criminal transnacional. De allí que, para alcanzar este objetivo, Naciones Unidas requiere una nueva forma de pensar y una nueva forma de actuar en las operaciones de paz, así como en el sostenimiento de la paz a lo largo del tiempo. Este, por lo tanto, es un debate esencial que se desarrolla desde 2015 y que tomará gran parte del presente año 2016.

### **Repensando las operaciones de paz**

En este capítulo, describo y analizo los dos documentos solicitados por el Secretario General referidos a Operaciones de Paz y Consolidación de la Paz. El primer grupo de trabajo fue presidido por José Ramos-Horta y el segundo fue presidido por Gert Rosenthal. Ambos documentos constituyen la base de las deliberaciones actuales en Naciones Unidas en la materia. Las principales conclusiones que se destacan en estos documentos son que se requiere superar los déficits que hoy día se presentan, particularmente con relación a la prevención y la mediación. La falta de prevención y la debilidad en las capacidades de negociación conllevan a que muchas crisis escalen y otras nuevas se presenten. A su vez, ha quedado claro que la militarización como respuesta no asegura el éxito y, por el contrario, facilita ciclos recurrentes de crisis.

Es en este contexto que se establecen importantes referencias y recomendaciones, tanto en el diseño como en la ejecución de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, como en los marcos políticos e institucionales referidos a la Comisión de Consolidación de la Paz, al Fondo para la Consolidación de la Paz y a la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz. Las debilidades sistémicas de coordinación en un contexto de fragmentación institucional de las Naciones Unidas, reduce la prioridad que debería revestir el tema de la paz a través de la prevención como la tarea principal del conjunto del sistema. Al no tener una prioridad relevante, no recibe los fondos suficientes y solo se desarrollan acciones cuando supuestamente “callan los cañones”. Otro aspecto de relevancia que señalan ambos informes es el referido al tiempo. El éxito en las operaciones de paz y en el sostenimiento de la paz requiere plazos concordantes con cada uno de los contextos, evitando el generar decisiones sobre la

*Naciones Unidas  
requiere una  
nueva forma de  
pensar y una  
nueva forma  
de actuar en  
las operaciones  
de paz*

base de mover, demasiado rápido acuerdos; máxime cuando estos no alcanzan a tener la firmeza necesaria, ni la participación adecuada del conjunto de los actores que deberían estar involucrados. En este sentido, “apurar el tranco” no augura la creación de instituciones con fuerte legitimidad, capacidad técnica y una adecuada implementación de sus acciones. Más bien, en algunos casos, esto ha significado retrocesos, y, como bien lo señaló el informe del Banco Mundial antes citado, en muchos casos se requiere al menos una generación para consolidar las instituciones, la gobernabilidad y establecer las bases de confianza sustanciales, luego de restañar las profundas heridas que dejan las guerras civiles. Es en este contexto que se podrán producir las reformas necesarias, la ejecución de elecciones libres y transparentes y el uso de mecanismos pacíficos para la resolución de conflictos. Sobre estas bases, será posible apreciar avances en la seguridad ciudadana, en la legitimidad institucional y en el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Un aspecto medular que señalan los informes es que la solución a las guerras civiles, a la violencia, a los conflictos de envergadura, es una solución política. “La política debe impulsar el diseño y la ejecución de las operaciones de paz”. Es decir, el lograr una paz estable, duradera, con respaldo social, no es el resultado de una acción militar, sino que será el resultado de acuerdos políticos sustantivos. Las Naciones Unidas, con sus operaciones de paz, contribuirán efectivamente a un diseño en el cual la política posee primacía por sobre las operaciones militares. Asociado a esta clara orientación, se encuentra el señalamiento que “debe hacerse un uso más flexible de toda gama de operaciones de paz de las Naciones Unidas en atención a la evolución de las necesidades sobre el terreno”. Es decir, desde el diseño político estratégico se debe definir qué tipo de operación es la que se requiere realizar. Esto adquiere una importancia aún mayor en la perspectiva de una tercera orientación sustantiva que señala que “la Secretaría de Naciones Unidas ha de centrarse más en las actividades sobre el terreno; y, las operaciones de paz de la organización deben centrarse más en las personas”. Esta orientación reafirma que la persona se encuentra en el centro y qué, por lo tanto, el conjunto de las acciones de Naciones Unidas, principalmente sobre el terreno, deben enfocarse en la protección del ciudadano y prestarle todo el apoyo, los servicios y acciones necesarias para protegerlos. Esto es plenamente concordante con las decisiones de la Secretaría y de la Asamblea General, referidas a la seguridad humana. Finalmente, el documento destaca una cuarta orientación, “con miras al futuro es preciso una alianza más sólida e inclusiva en materia de paz y seguridad”. Esta conlleva la necesidad de mejorar y avanzar en la cooperación internacional en pro de la prevención de conflictos y la construcción de la paz.

*El conjunto de acciones de Naciones Unidas, principalmente sobre el terreno, deben enfocarse en la protección de las personas y prestarles todo el apoyo y servicios necesarios*

La revisión que se está ejecutando sobre la institucionalidad para el sostenimiento de la paz, así como de las operaciones de paz, demandan el establecer y concordar nuevos enfoques que puedan asegurar la estabilidad y la seguridad internacionales. Estos nuevos enfoques parten por recuperar y reafirmar el rol de la prevención. En tal sentido, cabe destacar el informe del Secretario General del 26 de agosto de 2011, en el cual destaca la permanente y creciente importancia de la diplomacia preventiva, la cual incluye sistemas de alerta temprana, mecanismos eficientes de financiamiento, establecimiento de estructuras de prevención y el uso de distintos instrumentos para alcanzar la paz, desde la mediación al envío de tropas al terreno (S/2011/552).

El principal enfoque es: “que la prevención de conflictos y la mediación deben volver a ocupar el primer plano”. La cultura de la prevención debe desarrollarse entre los Estados Miembros, en la organización y en las acciones, así como en el desarrollo de las políticas públicas como el elemento crucial para la estabilidad y el buen gobierno. Un adecuado enfoque de prevención conlleva mejorar las capacidades de análisis sobre las causas profundas de los conflictos y, por lo tanto, requiere una mirada esencial sobre estos principios fundadores y simultáneamente, una revisión y comprensión adecuada de los nuevos contextos nacionales, regionales e internacionales en los cuales estos se expresan. Los aportes desde el mundo académico deberían ser fundamentales en este aspecto.

Un segundo enfoque está referido a: “la protección de civiles es una obligación básica de las Naciones Unidas, pero las expectativas deben coincidir con la capacidad”. Lo anterior conlleva a que, en el análisis y diseño de las operaciones de paz, se establezcan prioridades que puedan ser satisfechas de manera realista, sobre un análisis de los conflictos y un enfoque político apropiado. Por lo tanto, se requerirá tener “capacidades de evaluación, planificación, información y comunicaciones oportunas, así como un liderazgo y capacitación de mandatos centrados en objetivos concretos”.

Un aspecto de crucial importancia es la permanente supervisión política en los procesos de construcción de la paz, las operaciones de paz y, más especialmente, en los procesos de sostenimiento de la paz. La paz no se alcanza cuando se firma el acuerdo. Tampoco se establece con la celebración de las elecciones. Será a través de los procesos de reconciliación nacional, de inclusión de los distintos actores y de participación en los procesos de reforma y ampliación de los sistemas políticos, que la paz sustentable tendrá oportunidades para florecer. La supervisión política conlleva un seguimiento adecuado para producir los ajustes necesarios en estos procesos que,

tal como se ha señalado, no se resuelven de manera instantánea. Los procesos de paz requieren tiempo y recursos. Las evaluaciones independientes desde el mundo académico y desde las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir de manera significativa en esta orientación.

Un aspecto sustancial en el nuevo contexto de los conflictos internacionales, donde emergen ideologías extremistas que han cambiado la dinámica de muchos contenciosos, generando una alta polarización, una mayor intervención de fuerzas externas como producto de la transnacionalización, que en muchos casos se manifiesta en terrorismo local y terrorismo de alcance global. Los dos informes coinciden en que las operaciones para el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas no son adecuadas para participar en luchas contra el terrorismo. Pese a la expansión del terrorismo, las misiones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz deben estar fuera de la acción contra el terrorismo, en función de que no poseen el equipamiento necesario, no tienen ni producen la inteligencia específica para actuar sobre el terreno, ni tampoco poseen la logística, las capacidades y la preparación militar particular requerida en estos casos. Más en general, podemos afirmar que la acción contra el terrorismo es esencialmente una acción policial orientada por la política y, por lo tanto, está a cargo de fuerzas de seguridad especializadas de carácter policial.

### **Misiones de paz en ejecución**

En la actualidad, las Naciones Unidas tiene desplegadas 16 operaciones de paz, de las cuales nueve se encuentran en el continente africano. Ellas son:

- Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT). Sede: Jerusalén, Israel.
- Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en India y Pakistán (UNMOGIP). Sedes: Islamabad, Pakistán y Srinagar, India.
- Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP). Sede: Nicosia, Chipre.
- Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS). Sede: Campamento Faouar, Siria.
- Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para el Líbano (FPNUL). Sede: Naquora, Líbano.
- Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO). Sede: Laayoune, Sahara Occidental.
- Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). Sede: Pristina, Kosovo.

- Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO). Sede: Kinshasa, República Democrática del Congo.
- Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL). Sede: Monrovia, Liberia.
- Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI). Sede: Abidjan, Côte d'Ivoire.
- Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Sede: Port-au-Prince, Haití.
- Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS).
- Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID). Sede: El Fasher, Sudán.
- Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA). Sede: Zona de Abyei.
- Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA). Sede: Bamako, Mali.
- Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA). Sede: Bangui, República Centroafricana.

*Los mandatos, las agendas y las decisiones son cada vez más complejas, lo que produce una mayor cantidad de víctimas entre los efectivos desplegados por Naciones Unidas*

Cabe destacar que, además de las misiones de paz establecidas directamente por Naciones Unidas, cascos azules, otras organizaciones internacionales como la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la OTAN, la Unión Africana, la Comunidad de Estados Independientes y la OEA, han desarrollado misiones de sostenimiento de la paz y actividades asociadas al des-escalamiento de conflicto y la verificación del cese de fuego en distintas partes del mundo. Estas misiones son complementarias a las que desarrolla Naciones Unidas. La acción de la Unión Europea ha tenido un foco en el caso de Sudán del Sur en el año 2014, al igual que en Ucrania. Las de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa han estado focalizadas, en el año 2014, en la situación de Ucrania. Las correspondientes a la Unión Africana actúan en países de ese continente. En todo caso, estas acciones e intervenciones poseen una dimensión político-militar pero cuyo mandato está referido a dichas organizaciones y no a Naciones Unidas. Si bien las reglas de acción pueden tener concordancia, las responsabilidades de esas acciones no corresponden a Naciones Unidas. Las acciones de la OTAN en Afganistán, así como las de esta organización y de Rusia en Siria actualmente, son operaciones militares que responden a los intereses de los estados que representan y, por lo tanto, poseen una mirada diferente a las responsabilidades multilaterales de Naciones Unidas.

En general, tanto los informes de Naciones Unidas como de fuentes académicas señalan que los mandatos, las agendas y las decisiones



son cada vez más complejas, lo que produce una mayor cantidad de víctimas entre los efectivos desplegados por Naciones Unidas (Escuela de Cultura de Pau, 2015).

El Consejo de Seguridad, en su sesión 7609 del 25 de enero del 2016, aprobó una resolución por la cual decidió establecer una misión política que participará como componente internacional y coordinadora del mecanismo tripartito del proceso de paz en Colombia a la luz de los avances del Acuerdo Final de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP. Esta es una misión que estará integrada por observadores internacionales desarmados, que verificará y vigilará la entrega de armas y el cese del fuego. Se espera que los países latinoamericanos y caribeños contribuyan de manera especial en esta misión Naciones Unidas, Resolución 2261 (2016). Consecuentemente, en la IV Cumbre Presidencial de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, celebrada en Quito el 27 de enero de 2016, en el párrafo noveno, se reiteró el apoyo para la culminación del proceso de diálogo y se hicieron votos por el éxito de dicho proceso.

### **Principales recomendaciones del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre Operaciones de Paz**

El trabajo realizado por ambas comisiones de alto nivel ha generado un conjunto de recomendaciones sobre las que deberán decidir los Estados Miembro de Naciones Unidas para conformar nuevas perspectivas y estrategias en relación con el mantenimiento de la paz y el rol del sistema de Naciones Unidas. Las cuatro recomendaciones principales que se expresan en orientaciones fundamentales para el cambio de mentalidad y la definición de las operaciones de paz de Naciones Unidas son:

- a) Las operaciones de paz de las Naciones Unidas deben formar parte de una estrategia más amplia de apoyo a un proceso político. Siempre que se despliegue una operación de paz, las Naciones Unidas han de impulsar o desempeñar un papel rector en el proceso político;
- b) Las operaciones de paz de las Naciones Unidas deben responder a la situación sobre el terreno y traspasar sus funciones con mayor fluidez. La Organización ha de adoptar la expresión “operaciones de paz de las Naciones Unidas” como gama única de misiones y otras iniciativas en pro de la paz y la seguridad e integrar mejor su labor en ese ámbito;
- c) Las Naciones Unidas han de forjar el concepto de una Alianza Mundial y regional más sólida en pro de la paz y la seguridad, actuando como adalid de soluciones políticas imparciales y

facilitando la actuación de otras instancias. El marco de la alianza ha de incorporar modalidades de mejora de la capacidad y distribución de las tareas, así como mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas;

- d) Las Naciones Unidas deben pasar a centrarse más en las actividades sobre el terreno y en las personas en el marco de sus operaciones de paz. Para ello hacen falta enfoques y estructuras modernizados para que las respuestas sobre el terreno del sistema de las Naciones Unidas sean mejores y más flexibles. Se requiere una colaboración más estrecha con las comunidades para contribuir a mejorar la ejecución del mandato (A/70/95-S/201/446).

En el caso del reporte sobre la estructura para la consolidación de la paz, las cinco recomendaciones son:

- a) Promover la coherencia a nivel intergubernamental;
- b) Mejorar la capacidad del Sistema de Naciones Unidas en lo relativo a la consolidación de la paz;
- c) Colaborar para sostener la paz;
- d) Asegurar una financiación más previsible para la consolidación de la paz;
- e) Mejorar la capacidad de liderazgo y ampliar la inclusión (A/69/968-S/2015/490).

*La protección de los civiles conlleva buscar, propiciar y ampliar la participación de las organizaciones de la sociedad civil*

Ambos documentos, como lo hemos señalado, destacan de manera reiterada, la urgente necesidad de ubicar la prevención de los conflictos en el corazón de las acciones en pro de la paz. La mediación para la paz dará resultados en la medida en que funcionen las alertas tempranas y se hayan desarrollado mecanismos y espacios para la prevención de conflictos y evitar su escalamiento. El análisis de los conflictos se ubica en un aspecto central y los avances y las miradas innovadoras deberán ligar, de manera mucho más efectiva, los vínculos entre paz, gobernanza, desarrollo y derechos humanos. La trilogía que hemos señalado en otros trabajos sobre desarrollo humano, desarrollo sustentable y derechos humanos reafirma esta perspectiva ( Rojas Aravena, 2012; Goucha y Rojas Aravena, 2003).

El foco en la protección de civiles conlleva el buscar, propiciar y ampliar la participación de organizaciones de la sociedad civil. De igual forma, cuando las misiones de Naciones Unidas operan en el terreno, deberían buscar formas de vinculación y de colaboración estrechas con las comunidades locales, así como con organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, que buscan la protección de civiles y resolver demandas básicas que el conflicto ha agudizado en la población civil.

Esta perspectiva de trabajo amplio y participativo es lo que posibilita la aplicación de los principios básicos en el desarrollo del mantenimiento de la paz en cualquier operación desde los buenos oficios a las acciones de interposición. Estos principios son el consentimiento de las partes involucradas, la plena imparcialidad de las acciones de Naciones Unidas y el no uso de la fuerza, con la excepción de la legítima defensa o en defensa del mandato generado por Naciones Unidas. Una tarea que debería impulsar la Secretaría de Naciones Unidas, en concordancia con las recomendaciones efectuadas en estos documentos, es la referida a la necesidad de “aumentar considerablemente el análisis estratégico de la dinámica de los conflictos en los planos local, nacional y regional, para prestar apoyo en la formulación de estrategias y políticas”. Esta capacidad de análisis estratégico generada en la Secretaría, es lo que posibilitará dar plena relevancia a la política y, por lo tanto, que las operaciones de mantenimiento de la paz en la perspectiva de la consolidación de la paz, se ubiquen como decisiones políticas que buscan proteger a los ciudadanos por encima de cualquier consideración de carácter militar como respuesta automática.

Un aspecto que el Secretario General de Naciones Unidas ha colocado en el centro del trabajo de la organización es relevar y generar espacios para las mujeres en todo el trabajo de Naciones Unidas, pero muy especialmente en lo referido a su labor en la construcción de la paz y la seguridad. Desde esa perspectiva, el Secretario General ha promovido el nombramiento de funcionarias en altos cargos directivos y el Consejo de Seguridad ha ratificado la gran importancia de las mujeres en los procesos de consulta, planificación y en el desarrollo de los cursos de acción en las operaciones de paz. ONU Mujer tiene un rol cada vez más sustantivo desde la concepción política de las operaciones que se deben desarrollar, como de las operaciones efectivas en el terreno.

Un segundo aspecto significativo en las orientaciones que el Secretario General ha puesto, es el relativo a la necesidad creciente de coordinación de las estrategias políticas y en la movilización y esfuerzos internacionales en cada operación de paz con las organizaciones regionales. En el actual contexto internacional como producto de la transnacionalización, las diferencias entre lo nacional, regional y lo internacional son difusas, por lo cual la inmensa mayoría de los conflictos tienen fuertes ligámenes más allá de sus fronteras, generando tensiones regionales y demandando una cooperación internacional de carácter regional y global.

## **Inmunidad es distinto a impunidad**

Los dos informes elaborados a solicitud del Secretario General de Naciones Unidas destacan de manera clara que se debe dar una respuesta drástica a los abusos por parte del personal de Naciones Unidas, en especial en el cumplimiento de las normas de conducta, integridad y rendición de cuentas. Han sido particularmente graves los casos de abuso y explotación sexuales en los cuales se han visto involucrados cascos azules en países africanos y en otros, generando un daño a las personas a las cuales se debería servir. Particularmente, han generado actitudes de agresión sobre personas que debían ser protegidas, en particular niñas, niños de poblaciones locales que encontraban dificultades para denunciar los abusos. Como se destaca en uno de los informes, “la explotación y los abusos sexuales empañan la reputación de todo el personal de la organización”. Igualmente importante es que en ambos documentos reconocen importantes y graves deficiencias que había generado “una cultura de evitar la aplicación de normas” en distintas misiones. El Secretario General ha realizado un conjunto de propuestas y de sanciones y medidas administrativas para ser aplicadas en todos estos casos, donde figuran, entre otros, el despido, la repatriación del personal y la rendición de cuentas de tal forma que se eviten vacíos en los procesos de investigación y que el castigo a las infracciones pueda ser efectivos.

*La responsabilidad de los Estados Miembros debería llevar a la construcción de consensos para posibilitar una acción efectiva y permanente de Naciones Unidas*

En síntesis, la inmunidad no debe traducirse en impunidad. La inmunidad tiene como objetivo resguardar las acciones en el ejercicio del trabajo profesional de los funcionarios y en ningún caso, impedir o evitar el enjuiciamiento de estos por actos de explotación o abusos sexuales. Esta es una tarea que requiere seguimiento y que los cambios de orientación general en las misiones de paz deben reafirmar. En tal sentido, no debe existir ningún privilegio generado por la inmunidad que pueda comprometer la integridad y la misión que Naciones Unidas desarrolla a través de las misiones de paz y del sostenimiento de la paz con el fin de resguardar la estabilidad y la seguridad internacionales.

## **Nuevos liderazgos globales y toma de decisiones durante 2016**

La discusión que se está desarrollando en el seno de Naciones Unidas y al momento de tomar decisiones sustantivas, probablemente se requerirá cambiar la estructura superior de la institución. El 2016 será un año de importantes cambios en el liderazgo de Naciones Unidas, comenzando por la decisión de la nueva o nuevo Secretario General.

En este sentido, las decisiones que se adopten podrán vincularse a las visiones que expresen quienes busquen el más alto cargo dentro del sistema de Naciones Unidas respecto a la mejor forma de responder, desde Naciones Unidas, a los diversos conflictos en el mundo. No obstante, la presión que pueda existir en este sentido para adoptar decisiones adecuadas, el cambio en los relacionamientos en torno a la Secretaría General de Naciones Unidas tendrán como consecuencia el relentecer el proceso de debates y decisiones sobre este aspecto crucial de las tareas de Naciones Unidas, la consolidación de la paz y el desarrollo de operaciones de paz en diversas regiones del mundo. Este tema es crucial para la estabilidad global y, por lo tanto, la responsabilidad de los Estados Miembros debería llevar a la construcción de consensos para posibilitar una acción efectiva y permanente de Naciones Unidas. Estas acciones asegurarán la sostenibilidad de la paz por medio del conjunto de iniciativas que la organización es capaz de adoptar y en las cuales ha acumulado una experiencia esencial desde 1948, cuando se desarrolló la primera misión de paz en el mundo y se establecieron las primeras acciones de mediadores para lograr resolver los conflictos de ese entonces.

## Referencias bibliográficas

Banco Mundial (2011), *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo*. Washington D.C : Banco Mundial

Escola de Cultura de Pau (2015), *Alerta 2015: Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona. Escola de Cultura de Pau. Disponible en: <http://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/15/alerta15e.pdf>

Institute for Economics and Peace (2015), *Global Peace Index 2015*. Disponible en: [www.visionofhumanity.org](http://www.visionofhumanity.org)

Rojas Aravena, Francisco (2013), "Transformaciones Globales y Cambio en las Relaciones de Poder. Impacto en América Latina y el Caribe". *Nueva Sociedad* No. 246, julio-agosto 2013. [www.muso.org](http://www.muso.org).

Rojas Aravena, Francisco (2012) (Editor), *Seguridad Humana: Nuevos Enfoques*. San José, Costa Rica : FLACSO/CAF.

Moufida, Goucha y Rojas Aravena, Francisco (2003) (Eds.), *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz*. Paris: UNESCO/FLACSO.

Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Seguridad. Documento del Grupo Consultivo de Expertos sobre el "Examen de la estructura para la consolidación de la paz".

Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Seguridad. A/70/96-S/2015/446\*. Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre Operaciones de Paz.

Naciones Unidas, Asamblea General. A/RES/70/1. *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*.

Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. S/2011/552. *Diplomacia Preventiva: Obtención de resultados*

Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. Resolución 2261 (2016).

Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Seguridad. A/70/95-S/201/446.

Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Seguridad. A/69/968-S/2015/490.

SIPRI (2015), *SIPRI Yearbook 2015: Armaments, Disarmament and International Security*. Suecia: 2015. <http://www.sipriyearbook.org>

# XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras en la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad

*Manuela Mesa*<sup>1</sup>

*Directora de CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz*



## **Introducción**

En octubre de 2015 se celebró el XV Aniversario de la adopción por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de la resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad. Con esta importante resolución se dio pleno reconocimiento a las mujeres como actores en la construcción de la paz , además de resaltar las formas específicas de violencia de la que son víctimas, de forma diferencial y de manera desproporcionada por su condición de mujeres y niñas, vinculando esas experiencias y problemáticas con la agenda de paz y seguridad internacional. Esta resolución fue un hito histórico y supuso el triunfo de décadas de activismo, que logró que se aceptase que “la paz sólo es sostenible si las mujeres están plenamente incluidas”, y que “la paz está inextricablemente ligada con la igualdad entre hombres y mujeres” (ONU Mujeres, 2015).

---

<sup>1</sup> La autora agradece todos los aportes realizados por la oficina de Peace Women de la Women League for Peace and Freedom (WILPF) en Nueva York, a Abigail E. Ruane y Ghazal Rahmanpanah, Ambassador Anwaru K. Chowdhury, así como a WILPF-España, y a María Vilellas y Carmen Magallón, por los espacios compartidos de reflexión y debate. También a Elena Grau y al ICIP por el Encuentro Internacional celebrado en Barcelona en noviembre de 2015, que ha sido importantes para la elaboración de este trabajo.

*Las organizaciones de mujeres tenían grandes expectativas de lograr en este aniversario compromisos significativos por parte de los gobiernos*

Con motivo del XV Aniversario se realizó la denominada “revisión de alto nivel”, para evaluar los progresos realizados en la implementación de la resolución en los planos mundial, regional y nacional. El “Debate Abierto” que se celebra con periodicidad anual, adquiriría una especial significación en este aniversario. Dicho debate estuvo presidido por el gobierno de España, que desde enero de 2015 ocupa uno de los puestos de miembro no permanente del Consejo de Seguridad. Para las organizaciones de mujeres y las organizaciones sociales este aniversario había despertado grandes expectativas de cara a la revisión de los logros de la resolución, y para hacer incidencia y promover nuevos avances, y esto las llevó a hacer un intenso trabajo preparatorio de debate y de articulación y generación de alianzas para formular propuestas sólidas y consensuadas. El Grupo de Trabajo de ONG sobre mujer, paz y seguridad elaboró una “hoja de ruta” que recogía las principales demandas y propuestas<sup>2</sup>.

Después de 15 años desde la adopción de la resolución 1325, era preciso lograr compromisos significativos por parte de los gobiernos para conseguir avances en los distintos ámbitos, como la participación de las mujeres en los procesos de paz y de rehabilitación posbélica; un mayor impulso en el establecimiento de medidas para la prevención de la violencia, como un mayor control sobre las armas ligeras, que protagonizan los conflictos armados y otras formas de violencia que golpean de manera más directa a las mujeres; y acabar con la violencia sexual, que sigue siendo utilizada de forma sistemática en los conflictos armados como un arma de guerra contra las mujeres.

Se da también la circunstancia de que en septiembre de 2015 la Asamblea General aprobó la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que sustituye a los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) tras su expiración en 2015. En esta nueva agenda, dentro de los 17 nuevos Objetivos de desarrollo Sostenible (ODS) aparece el ODS 5 sobre la igualdad de género y el ODS 16 que, por primera vez, incluye metas de erradicación de la violencia en todas sus formas y manifestaciones, con referencia expresa a la violencia sexual que sufren las mujeres en los conflictos armados, y a otras formas de violencia de género contra mujeres y niñas (Mesa, 2015; De la Cruz, 2015).

Parte de esa agenda de incidencia planteada con motivo del XV aniversario se relaciona con los Planes de Acción que cada país ha de adoptar. Se trataría de insistir en su importancia como vías para una implementación efectiva de la resolución 1325 –y de otras resoluciones posteriores que la han desarrollado y ampliado– para dar segui-

<sup>2</sup> Ver [www.womenpeacesecuritye.org](http://www.womenpeacesecuritye.org)



miento a sus avances e identificar obstáculos, reclamando por ejemplo que incorporen calendarios de ejecución, indicadores precisos y mensurables sobre el grado de cumplimiento, y marcos presupuestarios que garanticen recursos materiales y financieros para que las acciones se lleven a cabo, y en suma, que se configuren como instrumento clave en cuanto a transparencia y rendición de cuentas. En 2015, 57 países ya contaban con un Plan de Acción nacional<sup>3</sup> y hay algunos más en proceso de elaboración, pero ello no es suficiente, pues representa sólo algo más de una cuarta parte de los miembros de Naciones Unidas, y sin esos planes nacionales es difícil que se pueda pasar de las palabras a una acción efectiva.

El XV Aniversario era una oportunidad importante para hacer balance y volver a insuflar dinamismo en esta agenda, y por ello el Secretario General encargó el denominado “Estudio Mundial” (*Global Study*) (ONU Mujeres, 2015)<sup>4</sup>, diseñado como proceso participativo que recogiese las voces de las mujeres de todas las regiones del mundo, y que permitiese formular propuestas claras y concisas sobre lo que pueden hacer los gobiernos para avanzar en la agenda de mujer, paz y seguridad. Las recomendaciones del Estudio Mundial serían incorporadas en el informe a elaborar por el propio Secretario General, y servirían como punto de partida del Debate Abierto a celebrarse en octubre de 2015.

Pese a estas expectativas, y el importante proceso preparatorio desarrollado de cara a la revisión de alto nivel, se produjo un inesperado e inoportuno cambio de fecha de la convocatoria por parte de la Presidencia española, por razones de política interna, apenas un mes antes de su celebración. Este hecho, para el que no había precedentes desde la adopción de la resolución, planteó serias dificultades organizativas, dislocó el proceso, y fue un mal inicio para la celebración de este Aniversario. Como consecuencia directa, una parte importante de las organizaciones de mujeres activas en el proceso no pudieron estar presentes en el Debate Abierto, lo que generó una gran frustración, que sobrevoló todas las actividades que se organizaron en el mes de octubre. Ello deslució el Aniversario y dañó el proceso de participación y deliberación, que quedó muy lejos del ambiente ilusionante y esperanzado que dominó la celebración del décimo aniversario de la Resolución 1325 (Mesa, 2010).

Los resultados de esta revisión de alto nivel tienen luces y sombras, y no cubrió las amplias expectativas que se habían generado. Los compromisos adoptados por los gobiernos fueron menores de lo espera-

<sup>3</sup> Ver <http://www.peacewomen.org/member-states>

<sup>4</sup> Ver en <http://wps.unwomen.org/en/highlights/global-study-release> . La traducción al español está disponible en <http://wps.unwomen.org/~media/files/un%20women/wps/highlights/language%20version%20of%20global%20study/unw-global-study-1325-2015-sp.pdf>

do y se abrieron muchos interrogantes sobre cómo seguir avanzando en esta agenda, tan llena de retos y desafíos urgentes. Las mujeres que viven en las zonas en conflicto no pueden esperar otros 15 años para que mejoren sus condiciones de vida y para que sus propuestas sean tenidas en cuenta.

Este artículo se hace un análisis del XV Aniversario de la resolución 1325, de los logros alcanzados, de los principales obstáculos y de las perspectivas futuras. Se analizará la nueva resolución adoptada sobre esa materia en 2015 (S/RES/2242, de 13 de octubre) y el papel jugado por el gobierno español en los planos nacional e internacional, en particular en octubre de 2015, periodo en el que España asumió la presidencia del Consejo de Seguridad.

### **Balance de la resolución 1325 en su XV Aniversario: un marco normativo sobre mujeres, paz y seguridad**

De las más de las 2200 resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad en sus setenta años de historia, resulta difícil pensar en una resolución que sea mejor conocida por su nombre, número y contenido que la resolución 1325. En sus quince años de vigencia se ha construido a partir de ella un amplio marco normativo sobre mujeres, paz y seguridad que incluye ocho resoluciones y todo un conjunto de compromisos que además entroncan con agendas más amplias para avanzar en la igualdad de género (Cookburn, 2009; Magallón 2004, 2008, 2009, 2012; Mesa, 2010; Vilellas, 2010, 2012, 2015)<sup>5</sup>.

La agenda de mujeres, paz y seguridad había sido abordada con anterioridad por Naciones Unidas, pero con la adopción de la resolución 1325 el marco normativo para la protección y promoción de los derechos de las mujeres en las zonas en conflicto se ha ampliado considerablemente (ONU Mujeres 2015: 27). Un paso importante en la consolidación del marco normativo fue la adopción en 2013 de la recomendación general 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y la rehabilitación posbélica por parte del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW). Esta recomendación proporciona orientaciones a los Estados Miembros para fortalecer la aplicación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad y mejorar su coordinación (CEDAW 2013, C/GC/30).

Este marco normativo sobre mujeres, paz y seguridad se ha articulado en torno a las áreas centrales del ciclo de los conflictos armados: prevención, participación, protección y rehabilitación posbélica. Las obliga-

<sup>5</sup> Un análisis exhaustivo sobre el marco normativo se puede encontrar en [www.peacewomen.org](http://www.peacewomen.org)

*La resolución 1325 ha favorecido la construcción de un amplio campo normativo sobre género y paz*

ciones para proteger a las mujeres en situaciones de conflicto armado, incluyendo la violencia sexual, han sido desarrolladas en cuatro resoluciones complementarias a la 1325: la 1820 (2009), la 1888 (2009), la 1960 (2010) y la 2106 (2013). Con ellas se han establecido herramientas institucionales para combatir la impunidad, prevenir y proteger de la violencia sexual, incluyendo mecanismos de seguimiento y evaluación, junto a un listado de los actores en las zonas en conflicto que perpetúan los patrones de violencia sexual (Resolución 1960).

También se ha propuesto definir un conjunto de indicadores globales de seguimiento de la implementación de la resolución 1325 (resolución 1889), que se incluyen en el informe del Secretario General de 2010 (Naciones Unidas 2010). Asimismo, se propone que se destine el 15% del presupuesto destinado a rehabilitación posbélica y construcción de la paz, a proyectos específicos para el empoderamiento de las mujeres, así como la elaboración de un marco estratégico sobre mujeres, paz y seguridad en Naciones Unidas con objetivos y metas específicas para el periodo 2014-2020.

Un elemento positivo, es que en estos años se ha producido un aumento importante del número de referencias sobre mujeres, paz y seguridad que se han incluido en otras resoluciones aprobadas por los órganos principales de Naciones Unidas. Si entre 1998 y 2000 eran menos del 5% las resoluciones que mencionaban el género, entre 2000 y 2010 han aumentado hasta el 45%. Asimismo, en los informes-país y en los informes temáticos, así como en los debates en el Consejo de Seguridad se observa un aumento significativo de las referencias a la agenda de mujeres, paz y seguridad. Este cambio es un claro indicador de que la perspectiva de género tiene ahora mayor presencia y relevancia en la agenda internacional (Consejo de Seguridad, S/2015/716: 5-8). Sin embargo, este incremento de las referencias al género, está marcado por la ausencia de un enfoque integral y por la escasa consistencia de las citas, lo que dificulta su verdadera puesta en práctica. Muchas de las resoluciones adoptadas mencionan la 1325 en su preámbulo, o bien se centran en una dimensión particular de la agenda de mujer, paz y seguridad, pero esto no significa que se produzca una incorporación efectiva de la perspectiva de género, y este asunto sigue siendo todavía una cuestión marginal.

Desde 2004 el Secretario General de Naciones Unidas realiza un informe anual de seguimiento de la implementación de la Resolución 1325, el cual se remite al Consejo de Seguridad. Estos informes se han centrado en evaluar las áreas centrales o pilares de la agenda de mujeres, paz y seguridad, y cada informe incluye un número de recomendaciones destinadas al Consejo de Seguridad, a otros órganos, a las Agencias de Naciones Unidas, y a los Estados Miembros. Asimismo, en el plano regional se han desarrollado diferentes meca-

nismos de implementación en África y el Pacífico; y en el marco europeo, en 2008 se adoptó el *EU Comprehensive Approach to the EU implementation of UNSCR 1325 and 1820 on Women, Peace and Security* que cuenta con indicadores de seguimiento (Martinelli, 2015; Vilellas 2015: 9; Barbé, 2016).

Como ya se ha indicado, hay 57 países que cuentan con su respectivo Plan de Acción nacional. Son el instrumento a través del cual cada gobierno ha de definir, de acuerdo con la resolución y su desarrollo posterior, los objetivos, prioridades y políticas para implementar la resolución 1325 en el ámbito nacional y/o como parte de su política exterior y de cooperación internacional. Esos planes también son una importante herramienta de trabajo para las organizaciones de mujeres, ya que en su elaboración, implementación, seguimiento y evaluación se abren ventanas de oportunidad para que esas organizaciones puedan dialogar con sus gobiernos las cuestiones relevantes relacionadas con el género y los conflictos, y hacer un seguimiento del grado de aplicación del documento.

El proceso de elaboración de los Planes de Acción y la definición de su contenido han variado mucho de un país a otro. En general se abordan un amplio número de cuestiones, que oscilan desde la participación de las mujeres en los procesos de paz, hasta incorporación de la perspectiva de género a las misiones de mantenimiento de la paz, o la atención y los servicios legales de las víctimas de violencia sexual. Como tendencia general, los planes de los países más ricos, en su condición de donantes de ayuda al desarrollo, suelen ser significativamente distintos en cuanto estrategia, enfoque, e instrumentos de actuación respecto de los planes de países en desarrollo y/o en situación posbélica, dado que las necesidades son completamente distintas y a menudo hay también diferencias marcadas de enfoque. Pero la distinción más relevante se encuentra entre los Planes que se han realizado con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, de aquellos que se han elaborado desde el ámbito puramente institucional. En los procesos más participativos de países en conflicto se ha logrado tener en cuenta las necesidades de las mujeres y sus propuestas, en particular en los procesos de fortalecimiento institucional, y además han logrado mayor respaldo internacional. También se ha utilizado en ocasiones la fórmula del partenariado entre dos países para elaborar conjuntamente el Plan de Acción y darse mutuamente apoyo con recursos financieros o humanos, además de trabajar conjuntamente para favorecer el intercambio de experiencias y la difusión de la resolución 1325. Este ha sido el caso de Noruega y Liberia. En 2014, en el Informe del Secretario General se hacía un llamamiento a los Estados Miembros para que se asegurasen que los planes de acción nacionales y regionales estuviesen bien financiados y que incluyesen iniciativas orientadas a la construcción

*Los Planes de Acción deben ir acompañados de recursos financieros y humanos que garanticen su efectiva implementación*

de la paz. El proyecto PeaceWomen de WILPF ofrece información sobre los diversos Planes de Acción.

Algunas organizaciones de la sociedad civil y coordinadoras regionales han hecho un seguimiento del grado de implementación de los Planes de Acción. Este ha sido el caso de la organización Global Women Peace Builders (GNWP), que ha publicado desde 2011 el informe *Women Count: UNSCR 1325 Civil Society Monitoring Report*, que hace un seguimiento de Planes de Acción en algunos países, ofreciendo un panorama general de los logros alcanzados y de los retos pendientes. Por su parte, el seguimiento de los Planes de Acción en el marco europeo ha sido realizado por EPLO (European Peace Building Liaison Office), una coordinadora de centros de estudios y ONG con interés en esta materia, que ha presentado diversos informes de seguimiento con recomendaciones a aplicar de cara a la Unión Europea y otros países e instituciones del continente. Los informes elaborados desde ambas instancias coinciden en que los Planes de Acción no deben ser un objetivo en si mismo, sino un medio para asegurar la implementación de esta agenda, y por ello deben ir acompañados de los recursos materiales y humanos necesarios. Y además, como plantea María Villellas (2015), “la implementación debería estar plenamente alineada con los estándares internacionales establecidos en materia de igualdad de género y de respeto a los derechos humanos” y buscar sinergias con la agenda de desarrollo sostenibles (ODS) y con la Plataforma de Acción de Beijing +20 (Solanas, 2015).

En el balance este XV aniversario se puede afirmar que se han producido importantes avances en la consolidación del marco normativo en la agenda de mujer, paz y seguridad. Sin embargo, se constata que la adopción de siete resoluciones posteriores a la 1325 sobre la agenda de mujeres, paz y seguridad no implica necesariamente una mejor implementación de la que dio origen a esta agenda. Se requiere de una mayor voluntad política para ponerla en práctica. Como ha reconocido el Secretario General de Naciones Unidas en el informe presentado ante el Consejo de Seguridad en 2015, las perspectivas de las mujeres siguen estando insuficientemente representadas en la prevención y resolución de conflictos, la protección y la consolidación de la paz. Es por ello que con este Aniversario se ha hecho de nuevo un llamamiento a los Estados Miembros, a las organizaciones regionales y las entidades de las Naciones Unidas para que revisen los planes de acción existentes y aprovechen esta conmemoración para tomar conciencia y darles un mayor impulso.

## **El Estudio Mundial: Prevenir los conflictos armados, transformar la justicia, asegurar la paz**

Para la preparación de la revisión de alto nivel que se celebró en octubre de 2015, conforme al mandato establecido por el Consejo de Seguridad en la anterior Resolución 2122 (2013), el Secretario General Ban Ki Moon encargó un *Estudio Mundial* sobre la aplicación de la Resolución 1325 para evaluar los progresos que se han producido y los principales obstáculos que todavía están presentes.

El Estudio Mundial fue dirigido por Radhika Coomaraswamy, anteriormente Representante Especial del Secretario General sobre la infancia y los conflictos armados, y en cuyo historial también figura haber sido Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres. La coordinación del estudio y los preparativos de la revisión de alto nivel fueron gestionados por ONU Mujeres, a partir de una secretaria y de un comité. Contó con un grupo de personas expertas para asesorar en el proceso y participar en la formulación de las recomendaciones.

El Estudio Mundial fue concebido como un proceso participativo que recogiese las propuestas e ideas de las organizaciones de mujeres en el ámbito local, nacional, regional e internacional. Ha sido uno de los estudios más ambiciosos y ha incorporado un elevado número de actores de todo el mundo. Se realizaron amplias consultas, visitas a los países, una encuesta de la sociedad civil y se abrió un portal en internet, entre otros componentes. Hubo consultas regionales en Asia-Pacífico, en los Balcanes, con la Unión Africana, la Unión Europea, la Organización del Atlántico Norte (OTAN), Latinoamérica y el Caribe, y la región MENA (Oriente Medio y Norte de África). A ello se añadieron visitas de campo a distintos países. En el Secretariado de Naciones Unidas también se implicaron los departamentos de Mantenimiento de la Paz y de Asuntos Políticos, y agencias especializadas como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONU Mujeres, organizando jornadas de puertas abiertas, y diálogos con mujeres en países en conflicto y en post-conflicto que ayudaras a identificar las necesidades y prioridades en las cuestiones relativas a la paz y la seguridad.

Anteriormente hubo otros estudios de menor relevancia y alcance. Cabe mencionar el informe *Women, War and Peace*, realizado en 2002 por Elizabeth Rehn y Ellen Johnson-Sirleaf en el marco de UNIFEM –una agencia especializada de Naciones Unidas anterior a la creación de ONU-Mujeres–, en el que a partir de entrevistas a mujeres víctimas, sobrevivientes de la violencia, líderes, activistas y ONG activas en zonas de conflicto armado, se analizaba el antes, durante y después del conflicto armado, como *continuum* de la violencia que destruye la vida de las mujeres y genera un enorme sufrimiento; y en

*El continuum de la violencia antes, durante y después del conflicto que destruye la vida de las mujeres y genera un enorme sufrimiento*

el espíritu y la letra de la Resolución 1325, el estudio no se limitaba a la dimensión de víctimas, y se examinaban y resaltaban también las contribuciones de las mujeres y de sus organizaciones a la construcción de la paz y los obstáculos que a menudo suponen que sean excluidas de la mesa de negociaciones. Otro informe relevante fue elaborado por el Equipo Interinstitucional de Tareas sobre Mujer, Paz y Seguridad, con el título *Women, Peace and Security*, también de 2002, en el que se abordan las dimensiones de género de los conflictos armados, y se hacen un conjunto de recomendaciones dirigidas a mejorar la aplicación de la Resolución 1325 en el seno de Naciones Unidas. Las recomendaciones y propuestas que surgieron de este informe sirvieron para orientar las acciones de los Estados miembros que eran donantes, y ello permitió establecer medidas de rendición de cuentas como la creación de una comisión internacional de la verdad sobre violencia contra las mujeres en zonas en conflicto, avances normativos como el reconocimiento de la igualdad de género en los procesos de paz, así como la introducción de cambios en la financiación, que incluía un análisis presupuestario de la asistencia humanitaria y de la reconstrucción posbélica (ONU Mujeres 2015: 32-33). Además de estos informes, la celebración del décimo aniversario de la adopción de la Resolución permitió realizar un análisis en profundidad de logros, obstáculos y desafíos futuros, y se formularon recomendaciones relevantes para avanzar de manera efectiva (Barbé, 2016; Barraza, 2010; Beethan y Popovic, 2009; Magallón, 2012; Mesa 2010, 2011, 2012; Villellas 2010).

El Estudio Mundial, cuyo título completo es *Prevenir los conflictos, transformar la justicia, asegurar la paz. Un Estudio Mundial para la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas* (ONU Mujeres 2015). La autora principal, Radhika Coomaraswamy, ha tenido en cuenta las lecciones aprendidas en este tiempo y los estudios realizados previamente, y su metodología ha permitido enriquecerlo con reflexiones y análisis de mujeres de todo el mundo. También ofrece unas directrices y recomendaciones generales, organizadas en cinco áreas clave para lograr la implementación de la Resolución 1325 y avanzar en al agenda de mujeres, paz y seguridad:

- 1) Lograr que la participación de las mujeres y su liderazgo se convierta en los temas centrales de paz y seguridad.
- 2) Proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas durante y después del conflicto, especialmente en un contexto de amenazas emergentes.
- 3) Asegurar una planificación con perspectiva de género y mecanismos de rendición de cuentas.
- 4) Fortalecer la arquitectura de Naciones Unidas en cuestiones de género y aumentar los conocimientos.
- 5) Financiar adecuadamente la agenda de mujer, paz y seguridad.

El Estudio Mundial propone una serie de cambios estructurales en Naciones Unidas. El establecimiento de un grupo de expertos en el Consejo de Seguridad que garantice la inclusión de la perspectiva de género en los asuntos que se aborden. También propone que se incorporen a las misiones de paz, un asesor de género de alto nivel con el fin de garantizar la inclusión de la perspectiva de género en la cadena de mando y en los procesos de toma de decisiones de la misión. Y una tercera propuesta se refiere a la creación de un puesto de alto nivel en Naciones Unidas, un Secretario General sobre mujer, paz y seguridad, que estaría encargado de promover la agenda y de representar a ONU-mujeres en los cuerpos intergubernamentales, incluyendo el Consejo de Seguridad.

Además de estas importantes recomendaciones de reforma estructural, también se plantean las siguientes cuestiones:

- *Priorizar la prevención frente al uso de la fuerza:* es necesario poner fin al actual ciclo de rearme y se debe prestar más atención a la prevención de conflictos. La utilización del uso de la fuerza debe ser el último recurso, si las otras opciones han fallado. El Estudio Mundial resalta la importancia de las medidas de corto plazo para la prevención, como los sistemas de alerta temprana, y mayores esfuerzos de diálogo en el plano local, nacional e internacional. También se proponen medidas para abordar las causas generadoras de los conflictos armados, como la exclusión, la discriminación, los ataques a la dignidad y la desigualdad estructural. Junto a esto, se deberían impulsar acciones para reducir la proliferación de armas ligeras y enfrentar las masculinidades violentas, entre otros aspectos.
- *La agenda de mujeres, la paz y la seguridad debe respetarse como un mandato de derechos humanos.* La Resolución 1325 fue concebida como una herramienta de incidencia política para promover los derechos de las mujeres en los conflictos armados. Cualquier política o programa sobre mujeres, paz y seguridad tiene que tener en cuenta este aspecto. Los intentos de “securitizar” ciertos temas y de utilizar a las mujeres como instrumento de una estrategia militar deberían ser desalentados. El Estudio Mundial explora el papel que juegan los mecanismos de derechos humanos en hacer que los Estados Miembros rindan cuentas sobre sus obligaciones en la agenda de mujer, paz y seguridad, a partir de los Tratados Internacionales, del Examen Periódico Universal (EPU) y de la revisión en los tribunales internacionales y regionales.
- *La mediación en los procesos de paz y la dirección de las misiones de Naciones Unidas deben abordar de forma proactiva la participación de las mujeres.* La presencia de las mujeres en las negociaciones de paz ejerce un efecto directo positivo y facilita que la paz sea

*Los perpetradores de la violencia deberían ser castigados y la justicia ha de ser transformadora*



sostenible. Los actores mediadores en los procesos de paz, los responsables en las misiones de paz deben incluir a las mujeres en todos las fases del proceso.

- *Los perpetradores de la violencia deberían ser castigados y la justicia ha de ser transformadora.* Los perpetradores de los graves delitos contra las mujeres deben rendir cuentas de sus acciones ante la justicia y poner fin, así, a la impunidad. Es necesario definir una estrategia de justicia transformadora que reconozca la importancia de la verdad, justicia, reparación y reconciliación, con el fin de facilitar la recuperación de las comunidades después de la guerra.
- *Los programas de construcción de la paz deben llevarse al ámbito local y complementarse con planes de seguridad integrales, promoviendo la participación y protección de las mujeres y niñas después del conflicto.* Los procesos de construcción de la paz deben respetar las particularidades del contexto local y adaptarse a las mismas, en lo que se ha denominado “localization”<sup>6</sup>. Toda estrategia de construcción de la paz ha de ser inclusiva y las mujeres deben participar en el diseño, la formulación y la ejecución de los programas. En la fases de rehabilitación posbélica es muy importante contar con un “plan de seguridad” para proteger a las mujeres y niñas de los riesgos existentes.
- *La lucha contra el extremismo violento puede contrarrestarse apoyando a las mujeres como constructoras de paz y promoviendo su empoderamiento y liderazgo.* Un aspecto común que comparten los grupos extremistas en todas las religiones es que su avance ha ido acompañado de ataque a los derechos de las mujeres como el derecho a la educación, al libre acceso a la vida pública y a la toma de decisiones sobre sus propios cuerpos. Las respuestas militares por sí mismas son insuficientes para enfrentar el extremismo violento. Debería apoyarse a las mujeres que desarrollan iniciativas por la paz en sus comunidades, como el mejor modo de evitar el ascenso de las ideologías extremistas y violentas.
- *La construcción de la paz debe incluir a todos los actores.* Los Estados Miembros, las organizaciones regionales, los medios de comunicación, la sociedad civil y la juventud, todos ellos tienen un rol vital que jugar en la implementación de la agenda de mujer, paz y seguridad. El Estudio Mundial explora el papel que puede jugar cada actor para hacer frente a los desafíos en la implementación de la agenda de mujer, paz y seguridad.

<sup>6</sup> Ver Guidelines for Localization of UNSCR 1325 and 1820: <http://www.gnwp.org/resource/guidelines-localization-uns-cr-1325-and-1820>

*Uno de los principales obstáculos para la implementación de la agenda de mujeres, paz y seguridad es la insuficiencia de recursos económicos*

- *El Consejo de Seguridad debe estar bien informado y aplicar la perspectiva de género en todas las cuestiones que le atañen.* Para avanzar en la implementación de la agenda de mujer, paz y seguridad, el Consejo de Seguridad necesita contar con información adecuada, que incorpore la perspectiva de género. El Estudio Mundial propone nuevas estrategias para contar con información rigurosa y actualizada, que incluye la creación de un grupo informal de personas expertas en género y construcción de paz, contar con informes de la sociedad civil, y desarrollar intercambios con grupos de derechos humanos, entre otros.
- *Destinar un 15% de los fondos asignados a la paz y la seguridad a programas dirigidos a las mujeres.* La insuficiencia de los fondos asignados para la implementación de la agenda de mujer, paz y seguridad es uno de los principales obstáculos para lograr que se cumplan los compromisos adoptados. Los Estados Miembros, las organizaciones regionales y el sistema de Naciones Unidas deberían destinar como mínimo un 15% del total de fondos que se dedican a la paz y la seguridad a la ejecución de programas cuyo principal objetivo es dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres y promover la igualdad de género. También se recomienda que los fondos sean flexibles, accesibles y previsibles.
- *Naciones Unidas deben incorporar en sus estructuras la perspectiva de género.* Se deben hacer cambios estructurales para asegurar que el sistema avanza de manera coherente y coordinada en la igualdad de género y en el empoderamiento de las mujeres como un elemento central de su trabajo.

Este conjunto de recomendaciones convierten el Estudio Mundial en un documento de referencia para los actores implicados en la agenda de mujer, paz y seguridad, por la amplitud de su perspectiva y la calidad de los análisis sobre los retos pendientes.

Sin embargo, algunos autores han señalado algunas críticas La Estudio Mundial de carácter formal, relacionados con la extensión de los capítulos, -muy desigual según temáticas-, la repetición de ideas o falta de un criterio organizador coherente. También se ha cuestionado la falta de concreción de algunas recomendaciones y en particular las referidas al apartado de financiación - en el que se incluye el 15% de los fondos destinados a paz y seguridad- que se considera que es poca realista dado que no se indica como se logrará que se cumpla (Jenking, 2015).

Uno de los temas más controvertidos del Estudio Mundial es el que se refiere al capítulo 9: "Luchar contra los extremismos violentos, respetando los derechos y la autonomía de las mujeres y de las comunidades en

las que viven”. A lo largo del capítulo se reitera la importancia de que la agenda de mujeres, paz y seguridad y la agenda antiterrorista se aborden de manera separada. Se plantea que el reconocimiento de la participación y el empoderamiento de las mujeres no debería formar parte de la lucha contra el terrorismo, sino de una agenda civil para lograr la paz (ONU Mujeres 2015: 227). Se trata de: “sacar los derechos de las mujeres e incluso las intervenciones en materia de derechos humanos de las respuestas militares y de los esfuerzos de lucha contra el terrorismo. Debe estar plenamente separado de la esfera militar (ONU Mujeres 2015: 230). Sin embargo, después de este planteamiento, en las recomendaciones que se hacen al final del capítulo se dice: “Fomentar la capacidad de las mujeres y las niñas, incluidas las madres, las líderes comunitarias y religiosas y los grupos de la sociedad civil de mujeres para involucrarse en las iniciativas de lucha contra el extremismo violento de una forma adaptada a los contextos locales”. Esta afirmación contradice lo planteado anteriormente y como veremos más adelante ha suscitado una enorme polémica, tal y como señala Pospisil (2015).

Estas críticas son parciales y no ponen en duda el valor del Estudio Mundial, que se complementa con otras dos reflexiones recientes de Naciones Unidas sobre su propia práctica: la revisión y evaluación de las misiones de paz (Naciones Unidas 2015a), y la Comisión de Consolidación de la Paz (Naciones Unidas 2014)<sup>7</sup>. Aunque referidos a otros ámbitos de actuación, estos también abordan aspectos clave de la agenda de mujeres, paz y seguridad. Como ha resaltado el Secretario General en su informe de septiembre de 2015 (Naciones Unidas 2015b: 2), existen claras sinergias entre los tres informes, que resaltan la necesidad de dar mayor énfasis a la prevención de los conflictos, de abordar las raíces de los conflictos armados, así como de incorporar la perspectiva de género en la misiones de paz, en la rehabilitación posbélica y consolidación de la paz.

## **La revisión de alto nivel y la resolución 2242**

España fue elegida miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2015 hasta 31 de diciembre de 2016, y como presidencia de turno del Consejo de Seguridad, se ocupó de presidir el Debate Abierto sobre la resolución 1325 en el mes de octubre de 2015.

Desde 2013 no había habido ninguna resolución sobre mujeres, paz y seguridad y para el gobierno español, el XV aniversario podía ser una oportunidad para lograr un mayor compromiso de los gobiernos

<sup>7</sup> Ver el capítulo de Francisco Rojas Aravena en esta edición del Anuario.

con esta agenda y para sacar adelante una nueva resolución, complementaria a las siete anteriores, que pusiera el énfasis en la implementación de la agenda y en mejorar los propios métodos de trabajo del Consejo de Seguridad. Esta nueva resolución podría ser considerada como un resultado concreto de su presidencia. Para las organizaciones de mujeres era más prioritario otro tipo de medidas, más que una nueva resolución, dado que ya existe un amplio marco normativo y el problema está en su falta de implementación.

España, en colaboración con el Reino Unido, que actuó como redactor (*penholder*) prepararon un borrador de la resolución, que incluía algunas de las recomendaciones del Estudio Mundial y que fue distribuida entre los miembros del Consejo. Durante meses la misión española ante Naciones Unidas en Nueva York hizo un trabajo intenso para acercar posiciones entre los miembros del Consejo de Seguridad; también hubo un esfuerzo importante de consultas con las organizaciones internacionales de la sociedad civil –en un llamativo contraste con el escaso contacto que se hacía con las ONG y las organizaciones sociales españolas– para tratar de incorporar sus propuestas y el propio “lenguaje” a la nueva resolución.

*La agenda de mujeres, paz y seguridad y la agenda antiterrorista se deben abordar de manera separada*

En las semanas previas a la celebración del Debate Abierto hubo múltiples obstáculos para lograr un cierto consenso entre las posiciones mantenidas por algunos Estados Miembros y otros derivados de los propios límites del Consejo de Seguridad (Barbé, 2016). Por una parte, el concepto de participación de la sociedad civil es entendido de manera muy dis-tinta entre unos países y otros, y algunos presentan grandes resistencias a que se incorpore en las resoluciones. También existen diferencias surgidas de la distribución de competencias en el seno del sistema de Naciones Unidas y en el reparto de funciones entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y ONU-Mujeres. Otro de los asuntos polémicos, es el que se refiere a los abusos sexuales por parte del propio personal de Naciones Unidas y cómo abordarlo (Security Council Report 2015a).

Por otro lado, el cambio de fecha un mes antes del aniversario de la resolución 1325, tuvo un impacto muy negativo sobre el trabajo realizado, dado que redujo los tiempos de preparación y no se pudo discutir suficientemente el borrador de resolución. Además, deslució todo el trabajo previo. Ese cambio resultó muy difícil de justificar, particularmente ante las organizaciones de la sociedad civil, que habían hecho un gran esfuerzo para estar presentes en el Debate Abierto y para las que la modificación repentina de la fecha de la convocatoria suponía un grave perjuicio organizativo y de estrategia, pues muchas no pudieron presentar sus propuestas e iniciativas como tenían previsto. Aunque las organizaciones de mujeres y ONG decidieron man-

tener el programa tal y como se había planificado y se realizaron durante todo el mes múltiples presentaciones y eventos sobre mujeres y paz, el marco ya era diferente y hubo un cierto desencanto y frustración. Lo que había causado el cambio de fecha era la agenda del Presidente del Gobierno español, Mariano Rajoy, condicionada por la política interna de España, lo que ponía de manifiesto que la Presidencia española del Consejo, aun teniendo la responsabilidad de presidir el Debate Abierto, había dado prioridad a esa agenda doméstica frente al calendario oficial y, dentro del mismo, al trabajo de muchos meses de las organizaciones de la sociedad civil y de otros actores.

Esto también afectó al Estudio Mundial, que fue presentado el 14 de octubre, un día después del Debate Abierto. Esa secuencia, contraria a la originalmente programada, carecía de toda lógica, dado que suponía plantear las recomendaciones del Estudio después y no antes de la sesión en la que supuestamente se discutirían, y por ello habría posibilidad de influir en los compromisos que en esa sesión se anunciarían por parte de los gobiernos. Aunque se alegó que se había distribuido un borrador del Estudio antes del Debate, y que por lo tanto los gobiernos ya conocían sus propuestas, lo cierto es que este importante trabajo quedó devaluado y deslucido. En el acto de presentación participó, además de la autora principal del Estudio, Radhika Coomaraswamy, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, la directora ejecutiva de ONU Mujeres, Phumzile Mlambo-Ngcuka, y la Premio Nobel de la Paz Leymah Gbowee (Liberia), entre otras personalidades. Pero el cambio de fecha seguramente redujo su impacto y su influencia.

### *El Debate Abierto*

El 13 de octubre de 2015, bajo la presidencia del gobierno español, se inició el Debate Abierto, sobre mujer, paz y seguridad, con la presencia del presidente de gobierno, Mariano Rajoy. A petición del gobierno español, los Estados miembros presentaron sus declaraciones sobre como implementar de manera efectiva la resolución 1325, después de 15 años en que las medidas que se han aplicado han sido insuficientes y los avances escasos.

El número de intervenciones –110 en total, el más elevado en los setenta años de historia del Consejo de Seguridad– puede considerarse todo un éxito. En un análisis realizado por la organización Global Network of Women Peace Builders (GNWP) sobre el Debate Abierto, se señala que las declaraciones se centraron principalmente en la “participación” (43%), en el que los Estados miembros subrayaron la nece-

sidad de incluir más mujeres en los procesos de paz y en promover su liderazgo y acción política. Igualmente se refirieron a la necesidad de una aplicación más amplia de la agenda de mujeres, paz y seguridad, que fue mencionada 42 veces (38%). En menor medida, pero también con una coincidencia significativa, los Estados miembros mencionaron las cuestiones relacionadas con la violencia sexual (28%), los procesos de paz (26%), reconstrucción y construcción de paz (25%), la prevención de conflictos (24%), el mantenimiento de la paz (21%), protección (14%), derechos humanos (13%), y la justicia (12%). Las cuestiones menos abordadas fueron el desarme, el desplazamiento y la respuestas humanitarias, que fueron mencionadas solamente en ocho (0,07%) y en cuatro ocasiones (0,03%) respectivamente. Durante sus declaraciones, algunos Estados miembros, como Angola, Brasil, Kazajstán, Kenia, Letonia, Portugal, Tailandia y Tanzania también se comprometieron a adoptar su respectivo Plan de Acción para la aplicación de la Resolución 1325.

Por su parte, el Secretario General Ban Ki-Moon señaló la urgencia de incluir más mujeres en posiciones de alto nivel en Naciones Unidas, dado que aunque se ha progresado, todavía queda mucho por hacer para lograr el equilibrio de género en la institución. En estos años se ha creado ONU-Mujeres, y se ha adoptado la decisión de destinar el 15% de los fondos de construcción de paz a la igualdad de género, pero todavía esta pendiente una implementación efectiva de este compromiso previsto para 2014. Se subrayó la necesidad de avanzar en la inclusión efectiva de la perspectiva de género en las misiones de paz, aumentar el número de mujeres como representantes especiales, y la participación de las mujeres en los procesos de paz, entre otros.

Además, el grupo de trabajo de ONG sobre mujer, paz y seguridad habían elaborado una “hoja de ruta” para tratar de influir en los gobiernos y en el que se hacían un conjunto de propuestas en el ámbito de la participación, la implementación nacional y regional, financiación, prevención de conflictos y liderazgo de Naciones Unidas, muy en sintonía con las recomendaciones que se hacían en el Estudio Mundial.

Por parte de la sociedad civil, en el Debate Abierto participaron de Julienne Lusenge, Directora de la organización Congolese Women Fund; Yanar Mohaammed, cofundadora y presidenta de la organización Women’s Freedom of Irak (OWFI) y Alan Murabit, fundadora de la organización Voice of Lybian Women y miembro del grupo de alto nivel del Estudio Mundial.

Julienn Lusenge resaltó la importancia de llevar a cabo acciones concretas y de contar con recursos sobre el terreno. Enfatizó como la

exclusión de las mujeres en las esferas económicas, políticas y sociales eran la causa por la que las mujeres de República Democrática del Congo continuaban sufriendo las mismas atrocidades que hace quince años. Hizo un llamamiento para apoyar a las mujeres en los procesos de paz, proveer de asistencia y herramientas para la participación plena e igualitaria de las mujeres en la prevención y construcción de la paz.

Yar Mohammed abordó la compleja situación de las mujeres y niñas y de otros colectivos marginalizados en Irak y Siria, debido al crecimiento de ISIS o Daesh en la región. Llamó la atención sobre como la Constitución de Irak, aprobada hace diez años, había favorecido leyes discriminatorias contra las mujeres, que han hecho mucho más difícil la implementación de la resolución 1325.

Por su parte, Alaa Murabit señaló como las campañas que habían realizado las organizaciones de mujeres habían tenido un impacto muy positivo en favorecer su participación en las negociaciones de paz en Libia. Reclamó más financiación para satisfacer las necesidades de las mujeres en las zonas en conflicto, para favorecer su empoderamiento y liderazgo y para promover su participación en los procesos de paz, tanto en Libia y como en el resto del mundo.

### *La Resolución 2242*

El resultado de la revisión de alto nivel fue la adopción de una nueva resolución, la 2242, que fue apoyada por 75 Estados y que es la octava resolución sobre mujer, paz y seguridad, y que como otras anteriores en esa lista complementa y desarrolla la resolución 1325.

Esta nueva resolución se centra en la evaluación de las estrategias y recursos para promover la implementación de la agenda de mujeres, paz y seguridad. Por ello recomienda el establecimiento de un grupo informal de personas expertas en género en el Consejo de Seguridad, que tendría la función de ofrecer información rigurosa en un plazo breve. Se trataría de asegurar que cuando el Consejo redacta un mandato para una misión de paz que ha sido autorizada, los miembros tengan información rigurosa y detallada sobre el país y que además ese mandato incorpore adecuadamente la perspectiva de género. Hasta la fecha, ha sido el grupo de trabajo de ONG sobre mujeres, paz y seguridad el que ha ofrecido esta información concreta sobre países o temáticas específicas, por lo que se trataría de institucionalizar y dar mayor relieve a ese sistema de consulta. En este nuevo escenario, además de estas consultas a las organizaciones de la sociedad civil, se estudia la posibilidad de fortalecer las Oficinas en el terreno de ONU

Mujeres, para que mejoren su capacidad analítica y puedan proveer de información rigurosa y actualizada. Sin embargo esto requeriría de una financiación que por el momento no parece fácil conseguir (Jenkins, 2015).

Esta resolución también ha incluido metas para aumentar el número de mujeres en las misiones de paz, una mayor inclusión de la perspectiva de género en el régimen de sanciones de Naciones Unidas, y aumentar el número de asesores de género, que tendrían la función de favorecer que se incorpore la perspectiva de género durante todas las etapas de planificación de las misiones, y en la elaboración, ejecución y examen de los mandatos, asegurando que las necesidades y la participación de las mujeres se integre en todo el proceso (párrafo 7 S/RES/2242). También plantea la necesidad de una mayor formación en perspectiva de género y la necesidad de incorporar la perspectiva de género a los programas del Sistema de Naciones Unidas.

La resolución subraya la necesidad de una mayor y mejor financiación para programas específicos de género y una mayor transparencia en el destino de los fondos. Es preciso garantizar que los fondos se dediquen específicamente a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres. Y también se resalta la importancia de integrar la perspectiva de género en la acción humanitaria, procurando garantizar el acceso a los servicios médicos, jurídicos y psicosociales, teniendo en cuenta las necesidades de las mujeres y niñas; así como el acceso a la justicia y la lucha contra la impunidad.

Uno de los aspectos más controvertidos de esta resolución fue el llamamiento a una mayor integración entre la agenda de mujer, paz y seguridad y la agenda antiterrorista (artículo 11). El Estudio Mundial alertó de los riesgos que esto entrañaba, de instrumentalización de la agenda para justificar intervenciones militares o el recorte de derechos en el marco de la política antiterrorista (ONU Mujeres 2015: 220-233). Las organizaciones de mujeres también han mostrado su preocupación; en una carta abierta la red WIDE (Women in Development Europe) señala que la resolución 1325 tiene que ver con la implementación de los derechos humanos y especialmente los derechos de las mujeres; la introducción de nuevos conceptos, como “extremismo violento” supone un cambio de paradigma, al establecer un vínculo explícito entre las mujeres y la prevención del terrorismo. Hay muchas formas de violencia que afectan a la seguridad de las mujeres; es preciso un enfoque integral de las violencias, que permita abordarla desde sus raíces, promoviendo procesos de desarrollo inclusivos y equitativos, impulsando la democracia y el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, este enfoque antiterrorista conduce a la securitización de la construcción de la paz y esto afecta gravemente a los derechos de las mujeres. No se puede utilizar la igualdad

*Es preciso un enfoque integral de las violencias que sufren las mujeres en el marco de los derechos humanos*



de género, en beneficio de agendas de seguridad instrumentalizadas por agendas políticas que en realidad responden a otros intereses.

### **Los compromisos adoptados por los Estados Miembros en el Debate Abierto**

Uno de los elementos novedosos en este Debate Abierto fue la iniciativa de dos organizaciones de la sociedad civil (WILPF y el Grupo ONG sobre Mujer, Paz y Seguridad), que recogieron por escrito los compromisos realizados por los Estados Miembros y posteriormente, a través de la representación de España ante Naciones Unidas, se remitieron al Secretario General, Ban Ki-Moon, a los Estados Miembros y a las organizaciones regionales, que habían participado en la sesión, pasando así a ser un documento del Consejo (Naciones Unidas 2015c). Esta iniciativa de la diplomacia española fue valorada muy positivamente como intento de contar con un documento de compromisos del propio Consejo, que podría ser un instrumento de rendición de cuentas para los próximos años y avanzar así en superar la persistente brecha entre las palabras y la práctica.

Si se analizan los compromisos adquiridos por los Estados Miembros, a pesar del elevado número de intervenciones, sorprende su escaso alcance y ambición, especialmente si se tiene que con motivo del XV aniversario se esperaba una apuesta más decidida para promover la agenda de mujer, paz y seguridad. Por ejemplo, los compromisos financieros de los gobiernos fueron muy inferiores a los previstos, y la propuesta de un nuevo “Instrumento de Aceleración Global” está por concretar en muchos aspectos.

Algunas de las intervenciones no fueron más allá de una declaración de buenas intenciones. En otros casos se mencionaron aportaciones financieras que ya estaban comprometidas con anterioridad, o bien fondos que se aportaban para un aspecto concreto de la resolución 1325. En el análisis del documento de compromisos resulta difícil encontrar apuestas relevantes para avanzar en la agenda de mujer, paz y seguridad.

En ese contexto general, la Unión Europea señaló que continuará comprometiéndose activamente en el diálogo y promoverá todo tipo de cooperación con las organizaciones de la sociedad civil en los asuntos relacionados con los conflictos y las situaciones posconflicto. También anunció que promoverá el empoderamiento y el liderazgo de las mujeres en las iniciativas de construcción de la paz, prestando especial atención a las defensoras de los derechos humanos de las mujeres, especialmente en las situaciones de conflicto. La Unión hizo

*Sólo un 2% de la ayuda oficial al desarrollo dirigida a los países frágiles se destinó a promover la igualdad de género*

un llamamiento para mejorar las maneras de medir el impacto de las acciones. En este contexto actualizará los indicadores del denominado *Comprehensive Approach* para la implementación de la Resolución 1325 y 1820 (Consejo de la Unión Europea 2008, 2010), para medir de manera más eficaz el impacto de sus acciones. En lo que se refiere a la violencia sexual la UE continuará prestando apoyo a la Representante Especial de Violencia Sexual en Conflictos, Zainab Bangura. En la financiación, se compromete a incluir acciones específicas de género en los instrumentos financieros de la Unión Europea y a destinar 100 millones a la igualdad de género y a proyectos de empoderamiento de las mujeres jóvenes en los próximos siete años.

Por su parte, el gobierno español se comprometió a actualizar su Plan de Acción y los informes de seguimiento serán remitidos al Parlamento. También establecerá un punto focal y se creará una red internacional de puntos focales y además se implicará a la sociedad civil en el diseño y seguimiento de las acciones. En el sector de la seguridad y de las operaciones de mantenimiento de la paz, España también reforzará la formación en igualdad de género de las Fuerzas Armadas y de las fuerzas de seguridad, particularmente aquellas destinadas a misiones internacionales. Otros compromisos incluyen un curso en línea sobre género en las operaciones de paz, a realizar antes de octubre de 2016, la participación de mujeres en el personal militar destinado a las operaciones de paz y se tratará de que el primer y segundo nivel de mando que participa en las misiones internacionales cuente con una formación específica en género. También se promoverá la perspectiva de género en los equipos de mediación. Finalmente, se incluye un compromiso de “tolerancia cero” en cuanto a la violencia sexual en las misiones civiles y militares en las participa España.

### **La financiación y el Instrumento Mundial de Aceleración para mujeres, paz y seguridad**

Aunque la escasa financiación para implementar la agenda de Mujer, Paz y Seguridad es un problema recurrente desde su aparición, en este XV Aniversario no se ha logrado grandes avances en este sentido. El propio sistema de Naciones Unidas ha fallado a la hora cumplir el compromiso, asumido por el Secretario General, de destinar el 15% de los fondos para proyectos postconflicto a la igualdad de género a partir de 2014.

Como menciona el Estudio Mundial existe una disparidad constante y sorprendente entre los compromisos de las políticas de promoción de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y las dota-

ciones financieras que se asignan a esas políticas para lograr dichos objetivos (ONU Mujeres 2015: 372). Según un estudio reciente del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que agrupa a los países ricos donantes de ayuda, en 2012-2013 sólo un 2% de la ayuda oficial al desarrollo dirigida a los países frágiles se destinó a promover la igualdad de género (OECD 2015). Algunos analistas plantean que serían necesarios 250 millones de dólares en los próximos cinco años (Jared Genser, citado por Deen, 2015).

Los estudios de Cordaid y la red internacional Global Network of Women Peacebuilders (Cabrera y Suralaga 2011, Cordaid/GNWP 2014) han destacado esta persistente falta de financiación de la agenda de mujer, paz y seguridad. Entre las recomendaciones del Estudio realizado en 2014 se mencionaba la importancia de que los Planes de Acción nacionales cuenten con un marco presupuestario específico y adecuado, de medio plazo, que sea predecible y se adecúe a las acciones que se van a llevar a cabo. Los recursos deberían canalizarse principalmente a través de organizaciones de mujeres, redes internacionales de mujeres, y defensoras de derechos humanos, entre otros. Señalan también que sería importante establecer un sistema de gestión financiero transparente, que permita conocer los recursos que se destinan a la implementación de los Planes de Acción. Sin una financiación adecuada la agenda de mujer, paz y seguridad no puede implementarse y por lo tanto se queda en una declaración de buenas intenciones.

A propuesta del Estudio Mundial, en el Debate Abierto se acepta crear un Instrumento de Aceleración Mundial (IAM) para mujeres, paz y seguridad. Se trata de un mecanismo de financiación a cinco años vista, que incluye a los donantes, a los países en conflicto y que actuará para apoyar a las organizaciones de mujeres, activistas y defensoras de derechos humanos en las zonas en conflicto. Se pretende que su funcionamiento sea flexible y ágil, y será coordinado por ONU Mujeres.

El Instrumento de Aceleración Mundial ha sido presentado oficialmente el 23 de febrero de 2016, como estructura de coordinación de los recursos que se destinan a financiar la agenda de mujer, paz y seguridad. Se estima que un 50% de los fondos se destinen a las organizaciones de la sociedad civil. Por el momento se han comprometido a aportar fondos Australia (2,7 millones de euros en los próximos tres años), Irlanda (0,2 millones), España (un millón) y el Reino Unido (0,9 millones el primer año y 0,7 millones/año en los dos siguientes. En esta fase inicial el IAM, por ejemplo, va a apoyar una red de mujeres como mediadoras en Burundi. Los fondos aportados por el gobierno español, se destinarán al Fondo Multiagencia UN Action contra la violencia sexual en conflictos, y al curso de aprendizaje electrónico que

lidera ONU Mujeres en colaboración con el Instituto de Formación de Operaciones de Paz (Outon, 2016: 5).

Resulta llamativo que los fondos que han comprometido los países en este aniversario se ofrezcan para programas muy concretos, incluso en ocasiones fuera de la agenda de mujer, paz y seguridad. Este modelo de financiar a la “carta” la agenda según las prioridades de cada donante –que responde a la habitual práctica de los donantes del *earmarking* o consignación definida de antemano de los recursos destinados a organismos y fondos multilaterales– resulta muy problemático, porque “bilateraliza” la agenda, alejándola de las metas acordadas en instancias multilaterales, y por ello es muy disperso y dificulta un enfoque estratégico, haciendo muy difícil que haya coherencia entre los cuatro pilares de la resolución 1325: participación, prevención, protección y rehabilitación posbélica. Como ha planteado una participante en la consulta con la sociedad civil para el Estudio Mundial: “Necesitamos apoyo financiero a largo plazo –que no dependa de las prioridades de los donantes en relación con los proyectos– para fomentar nuestra capacidad de participar y combatir la desigualdades estructurales que provocan conflictos en nuestra región” (ONU Mujeres 2015: 369).

*Las organizaciones de mujeres necesitan apoyo financiero a largo plazo que no dependa solo de las prioridades de los donantes*

Además, los recursos financieros comprometidos son tan escasos que ponen en duda la capacidad de implementar las acciones previstas. Incluso en el caso de los España y Reino Unido, promotores de la nueva Resolución, que habían liderado y conseguido el apoyo de los miembros del Consejo de Seguridad para su adopción, han aportados unos fondos muy reducidos. Junto a esto, la ampliación de la agenda, incluyendo el terrorismo o la acción humanitaria, aumenta el riesgo de que los recursos se destinen a estos asuntos, en detrimento de otras cuestiones más prioritarias en esa Agenda y para las organizaciones de mujeres.

### **España y el Plan de Acción de la resolución 1325**

El gobierno de España se ha caracterizado por la falta de coherencia entre la política interna y la política exterior. Mientras que en el ámbito internacional, el género y la construcción de la paz han sido uno de los ejes discursivos principales de la acción multilateral, y de un pretendido liderazgo orientado a apoyar la candidatura de España para obtener un puesto como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, en el plano interno la situación ha sido muy distinta. Desde que el gobierno español presentó en 2007 su Plan de Acción se ha pasado por distintos momentos: de un impulso inicial del mismo, a su total olvido, a una última y más breve fase de reactivación

relacionada, como se indicó, a su activismo puntual en torno a su presidencia en el Consejo de Seguridad. El Plan de Acción nace en contexto en el que, con la llegada de un nuevo gobierno en 2004, las cuestiones de género adquieren gran relevancia y cuentan con mayor respaldo político. Ello se manifestó en la aprobación, por primera vez, de una ley para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, de la ley de la dependencia –que pretendía desarrollar una nueva dimensión del Estado del bienestar, financiando la atención a dependientes, una tarea mayoritariamente asumida por mujeres–, y de una ley pionera de protección integral contra la violencia de género, se crea un Ministerio de Igualdad, y se introduce el debate sobre la conciliación, por destacar las medidas más relevantes. En el plano internacional, España apoya la creación de ONU Mujeres y además se abre una oficina de este organismo en España, para servir de antena en los debates internacionales y promover acciones en España. España, con su Plan de Acción, se incorporaba al reducido grupo de países, una veintena en ese momento, que contaban con un Plan de acción. Además del Plan de Acción y de la creación de un grupo interministerial para el seguimiento de su aplicación, se elabora una estrategia específica de género, y otra de construcción de la paz en el marco de la política de cooperación al desarrollo, con el fin de incorporar la perspectiva de género a la construcción de la paz.

Con la desaparición del Ministerio de Igualdad en 2010, empieza el declive y falta de apoyo al Plan de Acción. Con el cambio de gobierno en 2011, en un contexto de ajustes económicos y viraje político hacia posiciones más conservadoras, quedará totalmente relegado. El grupo interministerial deja de reunirse y los informes de seguimiento –que nunca cumplieron los plazos anuales que estaban previstos–, dejan de hacerse. A partir de 2012, por iniciativa del propio gobierno, se cierra la oficina de ONU Mujeres en España, perdiéndose así un apoyo esencial en la sensibilización y acción sobre la resolución 1325 entre la ciudadanía española. Se produce también un visible debilitamiento del Instituto de la Mujer, que se vacía de contenido. Por otro lado, los recortes aplicados a la política de ayuda al desarrollo, iniciados en 2010, se hacen mucho más duros desde 2011, hasta el punto de que España será el país de la OCDE en el que más se reduce la ayuda, por delante incluso de otros países que habían sufrido “rescates” financieros. El desmantelamiento de la política española de cooperación significó un marcado debilitamiento de las acciones de igualdad de género y de construcción de la paz. En este periodo, en suma, no sólo no se desarrolla un marco institucional adecuado para favorecer la implementación de la 1325 sino que lo existente se debilita o desaparece.

En este contexto, desde 2011 se produjo en España un grave retroceso en las políticas de igualdad, que se percibe en todos los ámbitos,

*El gobierno español se ha caracterizado por la falta de coherencia entre la política interna y la política exterior en el ámbito de género y construcción de la paz*

el político, educativo, económico, social y judicial, entre otros. Así lo señaló el Grupo de Trabajo sobre discriminación de las mujeres en el ámbito legal, que en su informe al Consejo de Derechos Humanos mostró su preocupación al respecto y formuló recomendaciones para corregir esta situación (Naciones Unidas 2015d). Asimismo, en el examen periódico de España ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer, celebrado en julio de 2015, se reiteró la preocupante involución de España en los derechos humanos de las mujeres y en particular por la discriminación económica y social, el recorte de los derechos sexuales y reproductivos, la violencia de género, trata de mujeres con fines de explotación y por el progresivo desmantelamiento de las políticas de igualdad.

Sin embargo, con la obtención de España de un puesto en el Consejo de Seguridad, –en el que las cuestiones de género fueron, paradójicamente, uno de los activos que el gobierno presentó para su candidatura– se produce un cambio en la dinámica seguida hasta el momento. La presidencia del España del Debate Abierto en el XV Aniversario de la resolución 1325, convierte la agenda de mujer, paz y seguridad en una de sus prioridades.

Esta nueva situación crea un brecha entre la política nacional y la internacional, que muestran, como se indicó, un alto grado de incoherencia. Mientras que el ámbito internacional el gobierno español realizaba amplias consultas con las ONG y organizaciones de mujeres, y animaba a otros países a comprometerse con la agenda de mujer, paz y seguridad haciendo un trabajo diplomático serio y riguroso, en el ámbito nacional la situación era muy distinta. En España, el gobierno mantenía un perfil muy bajo, con escasa interlocución con las organizaciones de la sociedad civil, y además en un marco institucional muy débil, y por lo tanto, incapaz de realizar un trabajo más ambicioso. Sólo a mediados de 2015, y por un cierto “efecto arrastre” de la Presidencia española del Consejo de Seguridad, y de esa agenda externa, se observa un cambio de dinámica: se realizan algunos contactos bilaterales con las organizaciones sociales y desde el Ministerio de Asuntos Exteriores se convocan reuniones informativas para dar cuenta de las iniciativas que el gobierno español está llevando a cabo en el Consejo de Seguridad. Esta dinámica abre algunas opciones y las organizaciones aprovechan esta oportunidad para formular algunas propuestas con motivo del XV Aniversario. Por ejemplo, Oxfam Intermón, Amnistía Internacional-España, y WILPF-España aprovechan esos espacios para formular una serie de recomendaciones ante la revisión de alto nivel, que además serán recogidas posteriormente en una declaración en el Senado.

De hecho, tras la celebración del XV Aniversario de la resolución 1325, el gobierno español se ha comprometido a elaborar un nuevo Plan de Acción, contando con la participación de las organizaciones de la sociedad civil y se han realizado varias reuniones, con el fin de informar sobre las actividades que se están llevando a cabo en el Consejo de Seguridad y explorar formas de trabajo conjuntas para el futuro.

La elaboración de un nuevo Plan de Acción puede suponer un cambio de rumbo, y por ello ha despertado muchas expectativas entre las organizaciones de la sociedad civil española, porque abre una oportunidad para hacer un Plan que incluya las aportaciones de las organizaciones de mujeres y que refleje un mayor compromiso del gobierno con la agenda de mujer, paz y seguridad. Esto significa incorporar las lecciones aprendidas en estos 15 años, así como las recomendaciones del Estudio Mundial y diseñar un Plan que cuente con un marco presupuestario definido y unos indicadores de seguimiento que permita evaluar su implementación. Confiamos que el gobierno está dispuesto verdaderamente a hacer esta apuesta.

Los países socios con los que España ha trabajado durante la presidencia en el Consejo son una buena referencia. Por una parte, el Reino Unido, que ha hecho una apuesta importante para apoyar el análisis y la reflexión sobre mujer, paz y seguridad a partir del apoyo al programa de género de la London School of Economics; y por otra, el gobierno holandés, que ha destacado por la incorporación de la sociedad civil en el proceso de elaboración de la Plan de Acción, favoreciendo la articulación de las organizaciones, a partir de una secretaría dotada de recursos e infraestructura, que ha acompañado y enriquecido considerablemente el proceso, así como dotar el nuevo plan, presentado el 8 de marzo de 2016 con un marco presupuestario específico.

## **Consideraciones finales**

El XV Aniversario podría haber sido un momento importante para adoptar compromisos significativos en la participación de las mujeres en los procesos de paz, en el establecimiento de medidas para prevención de conflictos, en reducir la violencia sexual y en avanzar en una mayor presencia de las mujeres en la arquitectura institucional de Naciones Unidas, entre otros asuntos. Se trataba de aprovechar este *momentum* para lograr un cambio en una tendencia en la que esta agenda ha estado dominada más por las palabras que por los hechos. Cuestiones esenciales como la financiación, el seguimiento y evalua-

ción de los planes de acción, o la rendición de cuentas, han estado sobre la mesa, pero los compromisos adoptados finalmente han sido tibios y no han cubierto las elevadas expectativas que había despertado este aniversario.

Si bien a lo largo de estos años se ha conformado un marco normativo amplio, con ocho resoluciones que abordan numerosas cuestiones relacionadas con la prevención, la participación y la protección, la puesta en práctica de las mismas es todavía limitada y enfrenta numerosos obstáculos. Los gobiernos están utilizando el lenguaje sobre mujer, paz y seguridad, pero sin que se produzcan transformaciones sustantivas en sus políticas y sin destinar los recursos necesarios. La implementación de la resolución 1325, ahora como en los años precedentes, requiere de voluntad política, de mecanismos de rendición de cuentas y de financiación adecuada. La distancia entre los compromisos y la realidad sigue siendo muy grande. Aunque los 57 Planes de Acción son un importante activo para avanzar, son muy desiguales en su alcance, respaldo e implementación, y ese número sigue siendo reducido en relación al número total de miembros de Naciones Unidas.

*Los derechos de las mujeres no deben ser securitizados, ni instrumentalizados en la lucha antiterrorista*

A lo largo estos quince años las organizaciones de mujeres y organizaciones de la sociedad civil han mantenido una posición ambivalente con respecto a la resolución 1325, estando a favor por la oportunidades que ofrece, pero sin ignorar los riesgos que entraña participar en un proceso que se ha ido burocratizando con los años y que está cargado de retórica y es poco efectivo.

Para aquellas organizaciones con una agenda internacional, la resolución ha sido un instrumento eficaz para vincularse a un movimiento internacional de mujeres por la paz. Como afirma Mavic Cabrera, coordinadora de la Global Network of Women Peace Builders: “La resolución se ha convertido en el instrumento más fuerte y movilizador para las mujeres” (Deen, 2015). Por primera vez, el liderazgo de las mujeres se señala como clave en la construcción de la paz. La resolución 1325 ha dado una plataforma para globalizar las cuestiones de género. Se ha cambiado la percepción de las mujeres como víctimas de los conflictos, para percibir las como actores de paz, ofreciéndoles herramientas concretas de acción y una plataforma regional e internacional para la acción”. Así lo confirma, la encuesta realizada por esta organización, en el que se destaca como la Resolución 1325 ha favorecido un mayor reconocimiento sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz, por parte de los gobiernos y de las instituciones internacionales (Goldberg y Cabrera, 2015).



Por otro lado, si bien la resolución 2242 ha sido valorada muy positivamente porque incorpora en muchos aspectos el lenguaje de las ONG, también ha incluido aspectos que son muy polémicos y controvertidos. Uno de ellos es la introducción de la lucha contra el terrorismo en la agenda de mujer, paz y seguridad. España ha liderado el acercamiento y una mayor integración entre la agenda antiterrorista y la agenda de mujer paz y seguridad (Congreso de los Diputados, 2015a), a pesar de que el Estudio Mundial señala muchas reservas al respecto y plantea que deberían ser dos agendas separadas. Como explica el Estudio Mundial, los grupos extremistas continúan creciendo en poder e influencia y la respuesta de los actores internacionales se ha centrado en soluciones militares para evitar el avance. Las mujeres sufren el impacto de los grupos extremistas y terroristas, de igual modo que sufren el impacto de las estrategias para luchar contra él. Es necesario conocer el impacto de las estrategias antiterroristas sobre las defensoras de los derechos humanos. Algunos estudios han mostrado como las estrategias antiterroristas con frecuencia profundizan el conflicto y socaban los esfuerzos para construir la paz. Mientras que las mujeres pueden jugar un papel muy importante en evitar la radicalización en sus comunidades, la integración de las dos agendas supone una enorme peso e importantes riesgos para ellas.

Es por esto, que el Estudio Mundial aboga por la promoción de los derechos de las mujeres y que estos se aborden de manera separada a la lucha contra el terrorismo, dado que las estrategias contraterrestas pueden instrumentalizar la agenda de derechos humanos de las mujeres y puede ser muy perjudicial para las mujeres y niñas que viven en contextos de conflicto y de fragilidad institucional. Es importante tener un proceso civil diferente, que ponga el énfasis en el respeto de la autonomía de las mujeres locales que son constructoras de paz y de las organizaciones de la sociedad civil (ONU Mujeres, 215:230).

Los derechos de las mujeres no deben ser securitizados, ni instrumentalizados en la lucha antiterrorista. El riesgo de que los gobiernos en lugar de empoderar a las mujeres para promover su participación, utilicen esta cuestión para justificar intervenciones militares es muy grande. En las consultas que se han realizado en África y Asia, ha quedado claro que las organizaciones de mujeres de estos países, en donde se aplican estas estrategias antiterroristas, son muy escépticas de incluir estos programas antiterroristas, de carácter militar, como se hizo en Irak y Afganistán.

La intersección de estas dos agendas, fractura el movimiento internacional de mujeres, dado que pone el énfasis en la protección de las mujeres y minimiza su papel como actores de paz. El sentido amplio

de la resolución 2242 deja lugar a diversas interpretaciones. Para las organizaciones de mujeres de aquellos países que sufren bombardeos, la integración de las dos agendas resulta problemática y supone importantes riesgos que habrá que evitar.

Por último, durante el XV Aniversario las organizaciones de la sociedad civil se han planteado la necesidad de realizar un cambio del enfoque hasta ahora seguido, desplazando la atención sobre Naciones Unidas y los gobiernos, para dar paso a un trabajo más intenso con los movimientos feministas y pacifistas de base, que son los actores clave para lograr una paz sostenible y duradera. Esto se debe a la constatación de las limitaciones que presenta Naciones Unidas para implementar la resolución 1325. La institución no ha logrado adoptar pasos procedimentales en la agenda de mujer, paz y seguridad que prescribe para otros. Por ejemplo, sería importante analizar, porque los procesos de paz impulsados por Naciones Unidas han tenido tan escasos resultados en la inclusión de las mujeres en la mesa de negociaciones, mientras que en otros procesos que se han llevado al margen de la institución si lo han logrado, como ha sido el reciente caso de las negociaciones de paz en Colombia, en el que se ha creado una subcomisión de género que ha permitido llevar las demandas de las mujeres a este espacio de negociación.

El Consejo de Seguridad también presenta sus limitaciones, dado que los Estados Miembros no desafían abiertamente el contenido de la resolución 1325, sin embargo ponen objeciones a como se implementa. Se cuestiona los procedimientos para la aplicación de la norma, pero no la norma en si misma. La idea de la participación de la sociedad civil o la rendición de cuentas encuentra fuertes reticencias entre algunos miembros del Consejo de Seguridad. Los miembros permanentes tienen visiones diferentes sobre lo que supone la participación de la sociedad civil, y la implementación de mecanismos de seguimiento y se oponen a la ampliación de la agenda de mujer, paz y seguridad.

Después de 15 años de la adopción de la resolución 1325, es necesario promover una política exterior feminista que impulse cambios transformadores para avanzar en la consecución de una paz duradera y sostenible. Como plantea el embajador Anwarul Chowdhury: “La igualdad entre las mujeres y hombres está inseparablemente unida a la paz y la seguridad”(ONU Mujeres 2015: 19). “Es importante volver a poner el foco en esas mujeres que trabajan por la construcción de la paz, apoyarlas y financiar sus iniciativas. Es preciso crear redes a escala local, regional e internacional, de manera que se puedan potenciar sus voces y sus actividades y estas rompan la inercia de una militarización recurrente y de una violencia irracional. (ONU Mujeres 2015: 397)

## Referencias bibliográficas

Barbé, Esther (2016), "Supporting practices inspired by solidarist ideas: The EU in the UNSC Open Debates on Women, Peace and Security" in Barbé, E., Costa, O. and Kissack, R., *EU Policy Responses to a Shifting Multilateral System*, Palgrave, 2016 (en prensa, septiembre).

Barraza, Cecilia (Dir) (2010), *Diez años de la resolución 1325 en Colombia*. Bogotá: Fokus/Corporación Humanas.

Beetham, Gwendolyn y Popovic, Nicola (2009), *Pasar de la política a la práctica: monitoreo de la implementación de las Resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Fokus, Noruega.

Carta del Representante Permanente Español ante Naciones Unidas al Secretario General. con los compromisos de los Estados Miembros y de las organizaciones regionales en el Debate Abierto que tuvo lugar el 13 y 14 de octubre 2015. S/2015/832

Cabrera, Mavic y Suralaga, Dewi (2011), *Costing and Financing 1325*. Nueva York: Cordaid y ICAN-GNWP.

CEDAW (2013), *Recomendación general nº30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos*. C/GC/30.

CEDAW (2015), Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de España. CEDAW C/ESP/CO/7-8

Cockburn, Cynthia (2009) *Mujeres ante la guerra. Desde donde estamos*, Barcelona: Icaria.

Cockburn, Cynthia (2012), "Snagged on the Contradiction: NATO, Resolution 1325, and Feminist Responses" en *Women In Action 2012*. Isis International.

Congreso de los Diputados (2015a), Comparencia del señor Ministro de Asuntos Exteriores y de cooperación (García Margallo) para informar acerca de las prioridades, líneas de actuación y expectativas de España en su pertenencia al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembro no permanente a petición propia (número de expediente 214/000124), en *Diario de sesiones del Congreso*, X Legislatura, nº 744, 29 de abril.

Congreso de los Diputados (2015b), "Comparencia de Secretario de Estado de Asuntos Exteriores (Ybañez Rubio) con objeto de hacer una valoración de los primeros meses de la presencia de España en el Consejo de Seguridad. A propuesta del Gobierno. Número de expediente 212/002203", en *Diario de sesiones del Congreso*, X Legislatura, nº 800, 29 de abril.

Consejo de Seguridad (2015), *Report of the Secretary-General on women and peace and security*. Nueva York: Naciones Unidas, (Consejo de Seguridad, S/2015/716.

Consejo de la Unión Europea (2008), *Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea, 15671/1/08 REV 1, 1 de diciembre.

Consejo de la Unión Europea (2010), Indicators for the Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security. Bruselas: Consejo de la Unión Europea, 11948/10, 14 de julio.

Cordaid/GNWP (2014), *Financing for the implementation of National Action Plan on UN Security Council Resolution 1325: critical for advancing women's rights, peace and security*. Nueva York: The Global Network of Women Peacebuilders.

De la Cruz, Carmen (2015), *Cambio, poder y Justicia de Género en la Agenda 2030: reflexiones para no perderse en el camino*. Madrid: ICEI.

Deen, Thalif (2015), "Women Seek Permanent Seat at Peace Negotiations". IPS. 14 octubre.

Domingo, Pilar, O'Neil, Tam & Foresti, Marta (2014) 'Women's participation in peace and security, normative ends and political means', *ODI Briefing 88*, United Kingdom: Overseas Development Institute.

Goldberg, Danielle y Cabrera, Mavic (2015), "As the UN celebrates Empowerment of women, a new survey shows major frustrations" en *Worldviews*, 14 de octubre. Disponible en: [15/10/14/as-the-un-celebrates-empowerment-of-women-a-new-survey-shows-major-frustrations/](http://15/10/14/as-the-un-celebrates-empowerment-of-women-a-new-survey-shows-major-frustrations/)

Jenkins, Rob (2015), "The practical is the political: The UN's Global Study on Women, Peace and Security. Global Operations Review, 12 de noviembre, en <http://peaceoperationsreview.org/thematic-essays/practical-political-un-global-study-women-peace-security/>

Magallón, Carmen (2004) "Mujeres en los procesos de paz: la Resolución 1325", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº 87, 97-104.

Magallón, Carmen (2006), *Mujeres en pie de paz* Madrid, Siglo XXI.

Magallón, Carmen (2008) "Mujer, paz y seguridad: un balance de la Resolución 1325" *Anuario 2008-2009*, Barcelona, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria.

Magallón, Carmen (2009) "La Resolución 1325: mujeres en conflictos armados", en Estefanía Molina y Nava San Miguel (coords.) *Nuevas líneas de investigación en género y desarrollo*, Madrid, UAM, Colección Cuadernos Solidarios, nº 3, vol. I, 249-260.

Magallón, Carmen (2010a) "Luces y sombras de una herramienta de igualdad en las relaciones internacionales: la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad", en M<sup>a</sup> Elena Díez Jorge y Margarita Sánchez Romero (eds.) *Género y paz*, Barcelona, Icaria, 333-350.

Magallón, Carmen (2010b) "Decidir en los procesos de paz, un derecho de hombres y mujeres. ¿Qué ha aportado la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad?", *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 109, 45-56.

Magallón, Carmen (2012) "Pensamientos, prácticas e iniciativas de mujeres para construir la paz. La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad", en José Antonio Sanahuja (coord.) *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo*, Madrid, Editorial Complutense, 127-149.

Martinelli, Marta (2015), *UNSC Resolution 1325 fifteen years on*. Brief Issue. European Union Institute for Security Studies.

Mesa, Manuela (2010a), *1325 mujeres tejiendo la paz*, Barcelona, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria. Disponible en: [www.1325mujerestejiendolapaz.org](http://www.1325mujerestejiendolapaz.org)

Mesa, Manuela (2010b), "Mujer, paz y seguridad: la Resolución 1325 en su décimo aniversario" en Mesa, Manuela (coord.), *Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional*, *Anuario CEIPAZ 2010-2012*, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz. Disponible en: [www.ceipaz.org/publicaciones](http://www.ceipaz.org/publicaciones)

Mesa, Manuela (2011), *Las mujeres cuentan: Informe de seguimiento sobre la aplicación de la Resolución 1325 en España*. Documentos de trabajo Nº 9. Madrid: CEIPAZ. Disponible en: <http://www.ceipaz.org/publicaciones.php>

Mesa, Manuela (2012), "Mujeres y construcción de paz: Balance y retos pendientes" en *Pensamiento Iberoamericano 36/37*, julio-diciembre, año 17.

Mesa, Manuela (2014), "Por un futuro de paz en Colombia: incorporando las propuestas de las mujeres", en Mesa, Manuela (coord.), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario CEIPAZ 2014-2015*. Madrid: Fundación Cultura de Paz.

Mesa, Manuela (2016), "El Objetivo nº 16 de Desarrollo Sostenible: paz, seguridad y gobernanza", en *Temas para el debate* nº 254-255, enero-febrero, pp. 37-40

Mesa, Manuela, Vilellas, Maria y Urrutia, Pamela (2015), *Construyendo una agenda internacional de género y paz: multinacionales, armas y violencia contra las mujeres*. WILPF-España

Naciones Unidas (2002), *Women, Peace and Security: Estudio Study pursuant to Security Council Resolution 1325 (2000)*. Nueva York: United Nations Inter-Agency Task Force on Women, Peace and Security

Naciones Unidas (2010), *La mujer, la paz y la seguridad. Informe del Secretario General*. Nueva York: Naciones Unidas, S/2010/498, 28 de septiembre

Naciones Unidas (2014), *La consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos*. Informe del Secretario General. Nueva York: Naciones Unidas, A/69/399-S/2014/694, 23 de septiembre

Naciones Unidas (2015a), *Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas en pro de la paz - política, alianzas y personas*. Nueva York: Naciones Unidas, A/70/95-S/2015/446, 17 de junio

Naciones Unidas (2015b), *Informe del Secretario General sobre Mujeres, Paz y Seguridad*. Nueva York: Naciones Unidas, S/2015/ 716, 16 de septiembre

Naciones Unidas (2015c), *Carta de fecha 30 de octubre de 2015 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas*. Nueva York: Naciones Unidas, S/2015/832, 3 de noviembre

Naciones Unidas (2015d), *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica*. Nueva York: Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/29/40/Add.3, 17 de junio

OCDE (2015), *Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in support of gender equality and women's rights in fragile contexts*. París: OECD/DAC Network on Gender Equality (Gendernet), marzo.

ONU Mujeres (2015), *Prevenir los conflictos, transformar la justicia, garantizar la paz. Estudio Mundial sobre la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. Nueva York: ONU Mujeres.

NGO Working Group on Women, Peace and Security (2015), *Civil Society Women, Peace and Security Roadmap*. New York: NGOWGWPS.

Oxfam (2015), *Women, Peace and Security: Keeping the promise. How to revitalize the agenda 15 years after UNSCR 1325*. Reino Unido: Oxfam.

Outon, Jose Lorenzo (2016), "La Resolución del Consejo de Seguridad 2242(2015) sobre Mujeres, Paz y Seguridad: de la teoría a la práctica" en *Análisis*, Enero-Marzo.

Pospisil, Jan (2016), *Does the Good End Justify All Means?: Critical Remarks on the Global Study on the Implementation of UNSCR 1325*, Web publication/site, Political Settlements Research Programme.

Raaber, Natalie (2014), *Financing for the implementation of National Action Plans on Security Council Resolution 1325*. Cordaid y GNWP.

Rehn, Elisabeth y Sirleaf, Johnson (2002), "Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace- Building," *Progress of the World's Women* (Nueva York: United Nations Development Fund for Women).

Security Council Report (2015a), "Open Debate on Conflict-Related Sexual Violence" en *What's in blue*, Security Council Report, 13 de abril 2015.

Security Council Report (2015b), "Counter-terrorism Committee: Open Briefing on the Role of Women in Counter Terrorism and Violent Extremism" en *What's in blue*, 6 de septiembre.

Security Council Report (2015c), "Open debate on Draft Resolution on WPS" en *What's in blue*, 12 de octubre 2015.

Security Council Report (2015d), *Women, Peace and Security*. Monthly Forecast, Octubre 2015.

Shepherd, L.J., 2014. Advancing the Women, Peace and Security agenda: 2015 and beyond, NOREF.

Solanas, María (2015), *Mujeres, paz y seguridad: lejos de las aspiraciones de la Resolución 1325*. Madrid: Real Instituto Elcano, ARI 44/2015.

Villellas, María (2010), *Documento marco: Seminario sobre la Resolución 1325. El papel de las mujeres en la construcción de la paz*, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz/ Embajada Suiza. Disponible en: [www.ceipaz.org](http://www.ceipaz.org)

Villellas, María (2010), La violencia sexual como arma de guerra. Cuadernos de construcción de Paz 15. Barcelona: Escola de Cultura de Pau.

Villellas, María (2015), *15 años de la Resolución 1325. Una evaluación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad*. Barcelona: ICIP.

WIDE (2015), *Posicionamiento de WIDE ante el encuentro de Alto Nivel del Consejo de Seguridad sobre Mujeres, Paz y Seguridad a celebrar el 13 de octubre de 2015 en Nueva York*. Mimeo.

Wright, Hannah (2015), "The High-Level Review on Women, Peace and Security: a tale of two viewpoints". Saferworld. Disponible en <http://www.saferworld.org.uk/news-and-views/comment/187-the-high-level-review-on-women-peace-and-security-a-tale-of-two-viewpoints> Accesado [10 de febrero de 2016].

VV.AA. (2011), Outcome document of the EPLO-GPPAC Online Dialogue on "Implementation of UNSCR 1325: Lessons Learnt and Ways Forward". EPLO, 3-7 octubre 2011. Disponible en: [http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/GPS/OUTCOME\\_DOCUMENT\\_ONLINE\\_DIALOGUE\\_1325\(1\).pdf](http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/GPS/OUTCOME_DOCUMENT_ONLINE_DIALOGUE_1325(1).pdf) [Acceso 24 de septiembre 2012]

## Las circunstancias geopolíticas de Rusia

Las teorías geopolíticas son eso mismo: simples teorías; y como toda teoría necesitan ser contrastadas con la práctica. Pero hay suficiente bagaje histórico como para entender que Rusia ocupa en el planeta un lugar geoestratégicamente muy significativo. Le corresponde el centro de la isla mundial, “la tierra-corazón” o “el área pivote”, en términos de Mackinder. Desde esta misma perspectiva, China está en el extremo oriental del arco marginal interior, que bordea Eurasia por el sur, mientras que Europa ocupa el extremo occidental. América, Australia y los océanos intermedios forman parte del margen exterior, ajeno a la isla mundial y que la rodea en todo su entorno.

Aceptando este contexto geopolítico, tiene interés situar a los cuatro Estados que, entrado ya el siglo XXI, podrían aspirar a participar destacadamente en la hegemonía mundial o a ejercerla en solitario. Tres de ellos se encuentran en la isla mundial, prácticamente en contacto mutuo: China, Rusia y Europa. El cuarto se halla fuera de la isla: EE.UU.

Digamos, pues, que Rusia ha sido beneficiada en su situación geográfica para poder aspirar a ejercer un papel algo más que secundario en la pugna por el poder mundial. Por otro lado, esas mismas circunstancias geopolíticas le generan una permanente sensación de asfixia y cerco al estar rodeada por las masas territoriales rivales, europea y china, y por las innumerables bases militares de EE.UU. que completan un envolvimiento a distancia y parecen reproducir una sensación análoga a la de un castillo medieval asediado por fuerzas muy superiores.

Pero el poder no lo confiere solo la posición geográfica o los despliegues militares de cerco, pues muchos otros aspectos influyen en su configuración: la política y la economía son dos de los más destacados, pero no se pueden olvidar otros, como la cohesión social, la cultura de la población, las tradiciones, sentimientos, símbolos, recuerdos y vinculación con el pasado histórico o mítico, etc., que tanto contribuyen en su conjunto a reforzar la fuerza moral de los pueblos.

La aplastante derrota de los ejércitos nazis en la Segunda Guerra Mundial, que con toda seguridad no se hubiera producido si la URSS hubiera sido invadida y ocupada con tanta facilidad como lo fue Europa, no solo puede explicarse por las teorías geopolíticas de Mackinder (un ataque relativamente débil desde el margen occidental contra la tierra-corazón), sino también por la fuerza moral de una gran parte del pueblo invadido que reaccionó con espíritu de sacrificio y en defensa de unos valores inmateriales que eran parte esencial de su alma. Que luego la política interna de la URSS no respondiera al generoso sacrificio de la población fue consecuencia de la paranoia estaliniana que ni siquiera la aplastante victoria en una sangrienta guerra logró curar.

No se puede afirmar que Hitler hubiera asumido las teorías de Mackinder, pero su obsesión inicial, que acarrió al fin la derrota total, era la de convencer a las potencias atlánticas (Inglaterra y EE.UU.) para que aceptaran un arreglo final al conflicto bélico que él había desencadenado, de modo que Alemania pudiera ocupar el anhelado espacio vital (*lebensraum*) en Rusia y Europa del Este, aceptando él a cambio que Inglaterra mantuviera el pleno dominio de los mares, donde Alemania no se sentía capaz de afrontar a largo plazo al gran imperio naval, a pesar de la eficaz y cruenta ofensiva submarina. La tenaz determinación de Churchill hizo fracasar las expectativas alemanas, pero el misterioso vuelo de Rudolf Hess a Escocia, buscando un arreglo de paz, pudo haber tenido relación con el objetivo de alcanzar un acuerdo con el Reino Unido para después atacar libremente a la Unión Soviética y adueñarse del área-pivote de Mackinder.

### **El renacer ruso**

Durante los últimos años la Federación Rusa ha experimentado algunos notables cambios cuyas repercusiones tienen alcance mundial y afectan a la Unión Europea (UE). En las actuales circunstancias, ni Europa puede ignorar a Rusia ni ésta puede pasar por alto a Europa, aunque los gobernantes de Moscú hayan de atender a otros intereses vitales en su extremo oriental asiático, por donde asoma la potencia china y Japón muestra también un renovado interés en el espacio del Pacífico occidental.

Europa y Rusia son dos importantes entidades políticas separadas (y a la vez vinculadas) por una larga frontera, históricamente fluctuante y antigua fuente de conflictos; comparten un largo pasado, muchos problemas y no menos intereses, y a lo largo de los siglos han contribuido en gran parte a configurar conjuntamente el mundo de hoy.

Es evidente que Europa experimenta serias dificultades para establecer relaciones mutuamente beneficiosas con su vecino oriental y uno de los principales obstáculos para ello parece ser la política exterior de EE.UU., consecuencia de su incontenible expansión imperial desde el pasado siglo. En el marco de esa expansión, Europa fue entregando a la potencia norteamericana las claves de su defensa, depositándolas en la OTAN. La Guerra Fría contribuyó, además, a imbuir en la opinión europea dominante el hábito de vivir en un enfrentamiento continuado y peligroso, olvidando las prolongadas etapas históricas de cooperación entre el Oriente y el Occidente europeos y ahondando la desconfianza mutua y la obsesiva percepción de riesgos, engaños y trampas “maquinadas en Moscú”, por emplear una expresión arraigada en el pensamiento conservador en muchos países europeos.

*Europa y Rusia  
comparten un  
largo pasado,  
muchos  
problemas y no  
menos intereses  
que configuran el  
mundo de hoy*



Puede sospecharse que aquel “fin de la Historia”<sup>4</sup>, tan enfáticamente anunciado desde EE.UU. cuando desapareció la URSS, obedecía sobre todo a un fracasado ensayo de relaciones públicas a nivel internacional, para dar por concluida para siempre la Guerra Fría y abrir una nueva página con la asentada hegemonía mundial en la superpotencia norteamericana. Espíritu de victoria final que se prolongó en la idea del “nuevo siglo estadounidense”, sobre la base de que la hegemonía mundial de EE.UU. durante el siglo XX se prorrogaría durante el XXI. Que Rusia empiece a levantar cabeza como si nada hubiera ocurrido es algo que rompe muchos esquemas elaborados por los analistas occidentales, hasta el punto de que la idea de una renovación o un regreso a la Guerra Fría ha reverdecido con ímpetu en los medios de comunicación.

Sin embargo, esa nueva guerra fría ya no enfrentaría cara a cara a solo dos grandes superpotencias mundiales, como en la anterior. Hoy, uno de los bandos está formado por tres protagonistas: EE.UU. y, a sus órdenes, la OTAN y la Unión Europea (UE); además, el escenario internacional ha sido transformado por la emergencia y consolidación de nuevos Estados con aspiraciones de ámbito regional o global a los que no puede ignorarse, especialmente China.

Desde la perspectiva occidental a menudo no se entienden algunas reacciones de los políticos rusos y el eco favorable que encuentran en su población. Una común y extendida distorsión es pensar que hay una “Rusia de Putin”, moldeada por él, que se transformaría en cuanto desapareciera el “nuevo zar Vladimiro”, tan detestado por los medios occidentales, que no perciben que el éxito de Putin es que ha sabido conectar con la auténtica Rusia y de ahí su popularidad, tan resistente a los fracasos. Y el fracaso de Occidente es seguir actuando desde la ignorancia (la misma con que sus ejércitos irrumpieron en el Oriente Medio ampliado para sembrar el caos que hoy se extiende por la región) y con la arrogancia del que se cree destinado por la Historia para ser siempre el vencedor.

El hecho es que la Rusia postsoviética evitó enfrentarse a la UE, confiando en que desde la periferia a la que había sido relegada tras su derrota total en la Guerra Fría se reintegraría a ese centro europeo que históricamente siempre ha ocupado. Pero no ocurrió así. La UE la mantuvo al margen mientras extendía hacia el Este sus fronteras políticas y militares hasta alcanzar las lindes rusas. Bastantes políticos y analistas internacionales había advertido anticipadamente, cuando se desintegraba la Unión Soviética, sobre el peligro de futuros conflictos o incluso de guerras, a causa de la expansión hacia el Este de las organizaciones e instituciones occidentales, en especial la Alianza Atlántica, que fueron englobando Estados que habían sido parte del Pacto de Varsovia.

<sup>4</sup> Fukuyama, Francis (1989) “¿El fin de la Historia?” en *The National Interest*, verano 1989.

*El fracaso de Occidente es seguir actuando desde la ignorancia y con la arrogancia del que se cree destinado por la Historia para ser siempre el vencedor*

En marzo de 1999, Hungría, Polonia y la República Checa se acogieron al paraguas militar otánico; en 2004 lo hicieron Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Rumanía y las tres repúblicas bálticas; y en 2009 la OTAN extendió su responsabilidad territorial a Croacia y Albania. (Al escribirse estas líneas continúa la misma tendencia y el diminuto Montenegro se encuentra en la sala de espera). En la práctica, esto significaba que el vacío creado por la disolución del Pacto de Varsovia estaba siendo ocupado con rapidez por la continuada expansión de la OTAN.

Para los gobernantes de Moscú, esto violaba un acuerdo tácito (nunca escrito ni firmado) entre las potencias occidentales y la extinta URSS, que facilitó la reunificación de las dos Alemanias y la incorporación a la OTAN de la antigua “Alemania del Este”, a cambio de que la alianza militar occidental no tomase contacto físico directo con las fronteras de la nueva Rusia que trabajosamente se estaba reconstruyendo sobre las ruinas de la URSS. Reunificación que hubiera sido más complicada y difícil si Rusia hubiera puesto todos los obstáculos a su alcance. Todo lo anterior contribuyó a reforzar el ancestral temor que siempre ha aquejado a los gobernantes rusos de todas las épocas a ser asfixiados territorialmente y, entre otras acciones, les ha impulsado a buscar salidas hacia los mares templados. Moscú protestó reiteradamente, pero desde una posición de debilidad política y diplomática que no frenó la expansión otánica.

Ya en 2011, el presidente ruso propuso una Unión Euroasiática, rememorando al general De Gaulle cuando proponía “una Europa desde Lisboa hasta Vladivostok” (en vez de una OTAN desde Canadá a Turquía) e incluso citando a Mitterrand, quien había sugerido una Confederación Europea que incluyera a Rusia. Para señalar dónde estaba el mayor obstáculo a este proyecto Putin añadió: “...nosotros [Rusia] no tenemos casi ninguna fuerza militar en el exterior; pero en todo el mundo hay bases militares de EE.UU. Tienen tropas a miles de kilómetros de sus fronteras, en cualquier lugar del mundo”. Su propuesta no prosperó ante la oposición de EE.UU. y la OTAN.

En octubre de 2014, el ministro ruso de Asuntos Exteriores, Sergéi Lavrov, afirmó en una entrevista televisada que durante la Guerra Fría existía una “estabilidad negativa”, pues los conflictos armados se orientaban hacia las regiones periféricas del mundo, lo que Mackinder hubiera llamado márgenes de la isla mundial. Eso permitía negociar sobre la base de un conocimiento recíproco entre ambos bandos y cierta seguridad sobre quiénes eran los aliados y quiénes los adversarios. Pero luego la situación cambió: aparecieron nuevos actores como China, India, Brasil y la Unión Europea; surgieron organizaciones terroristas que se propagaron por el mundo tras la agresión occidental a Irak en 2003. La desintegración iraquí tuvo paralelismos en Libia y en Siria. Por último surgió el Estado Islámico (EI), una amenaza general para todos.

Lavrov resaltó la paradoja de que Washington, a la vez que buscaba el aislamiento de Rusia, forzando a otros países a secundarlo, pedía a Rusia colaboración con EE.UU. en Irak, en Siria, contra el EI, etc. “Es una característica típica de EE.UU.: su planteamiento ‘consumista’ de las relaciones internacionales” afirmó. Es el derecho de castigar a los que no siguen su criterio, mientras les exige cooperar en lo que considera vital para la política de Washington”.

Continuó con sus reproches: “Si hay que combatir el terrorismo, hay que hacerlo siempre y en todas partes. No se puede ayudar a los terroristas ‘buenos’, porque sirven para derribar un régimen que no gusta, aun elegido democráticamente y aceptado por la ONU. No se puede considerar solo como enemigos a los terroristas que asesinan norteamericanos”.

La situación actual se entiende mejor cuando se percibe la divergencia entre los caminos seguidos por Rusia y por Europa desde el fin de la Guerra Fría. La Unión Europea ha ido avanzando, aunque con dificultades y bruscos altibajos, hacia una supranacionalidad que en cierta manera socava las bases de la soberanía nacional de cada Estado miembro y que está en la esencia de la Europa soñada por sus fundadores. Por el contrario, Rusia ha tendido a reforzar el poder estatal y la soberanía, tan maltrechos en el difícil tránsito sufrido desde que se desintegró la URSS. Síntomas claros de esto son el renacer de la Iglesia ortodoxa como un instrumento del poder político y la revalorización de muchos símbolos nacionalistas y patrióticos hasta extremos que gran parte de la opinión pública europea consideraría reaccionarios y caducos.

Un ejemplo de esto es lo que sucedió el 9 de mayo de 2015, cuando tuvo lugar en la Plaza Roja moscovita un espectacular desfile militar en conmemoración de la derrota de la Alemania hitleriana. Hubo un hecho muy significativo que apenas duró unos segundos: el ministro de Defensa Serguéi Shoigú, de pie en su vehículo de mando como jefe de la parada, antes de pasar revista a las fuerzas formadas ante las murallas del Kremlin se santiguó ostensiblemente a estilo ortodoxo con la cabeza descubierta. Al tratarse de un budista, su gesto no era un signo dotado de sentido político para agradar a Putin: fue una muestra de la vinculación rusa con un pasado glorioso y con sus tradiciones imperiales, como cuando los soldados del zar recababan la bendición de los papas antes de entrar en combate o los mismos zares se destocaban al cruzar la puerta de El Salvador, por donde Shoigú entró espectacularmente en escena aquella mañana, histórica para muchos rusos de hoy. Al escribirse estas líneas, los medios de comunicación rusos mostraban la imagen de un sacerdote ortodoxo bendiciendo un cohete espacial Soyuz antes de ser lanzado al espacio.

## Los conflictos encadenados

El renacimiento ruso ha ido en paralelo con las habituales pugnas territoriales que acompañan a toda renovación geopolítica de cierto calado. Las intervenciones militares rusas en Georgia, Osetia y Abjasia fueron peligrosos “reajustes” de fronteras o de zonas de influencia que pudieron haber desencadenado crisis violentas pero fueron absorbidos sin repercusiones irreversibles por el sistema de poder internacional vigente. El cambio de Gobierno en Kiev en 2014, visto desde Moscú como un golpe de Estado, acentuó la conflictividad exterior de Rusia con Europa y creó uno de los puntos calientes más críticos del planeta.

La reintegración de Crimea a Rusia, un hecho históricamente obligado dadas las circunstancias en que la península se unió a Ucrania bajo el régimen soviético, fue vista por Occidente como un acto violento que anticipaba nuevas agresiones. Unida a la guerra civil en el Este ucraniano, ambos conflictos articularon un serio enfrentamiento político, económico, social y militar, todavía no resuelto pero en vías de solución tras los acuerdos firmados en febrero de 2015 por Rusia, Ucrania, Francia y Alemania, con el apoyo de EE.UU. y la OSCE, para alcanzar una paz viable.

En la primavera de 2015 los tambores de guerra de la OTAN redoblaron en torno al mar Báltico. Según portavoces de la Alianza, había aumentado el número de incursiones de la fuerza aérea rusa sobre este mar y, aunque el Gobierno de Moscú negaba que sus aviones de combate hubieran violado las normas internacionales, la OTAN decidió reanudar algunas prácticas habituales durante la Guerra Fría.

El nerviosismo producido por estos incidentes se multiplicó cuando al parecer se detectó un submarino “fantasma” ruso en aguas suecas. Tras una extensiva búsqueda, nada concreto pudo revelarse. Pero el daño ya estaba hecho y agudizada la histeria antirrusa entre los países ribereños del Báltico que temían se produjera algo parecido a la anexión rusa de Crimea. Si desde la OTAN se insistía en el peligro que representa para Europa la actividad militar rusa en el Báltico, desde Moscú las opiniones eran análogas. El viceministro de Defensa ruso declaró que se estaba comprobando “un aumento sin precedentes e injustificado de la actividad de la OTAN cerca de la frontera con Rusia. Sin embargo, son las fuerzas armadas rusas las que son acusadas de todas la infracciones”.

Entre las medidas propias de la Guerra Fría restablecidas, sobresalió la instalación de “teléfonos rojos” para evitar incidentes o errores que pudieran agravar la situación y llevar a una escalada. En palabras del Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg, “vamos a asegurar-

*Las intervenciones militares rusas en Georgia, Osetia y Abjasia fueron peligrosos reajustes de fronteras que pudieron haber desencadenado crisis violentas, pero fueron absorbidos sin repercusiones*

nos de que esos procedimientos estén permanentemente activos, funcionen y se utilicen si ocurre algún incidente”.

Visto desde Moscú, “llueve sobre mojado”. Aludiendo a la expansión de la OTAN próxima a Rusia, Putin declaró en marzo de 2014: “La OTAN está desarrollando una fuerza de reacción rápida y ampliando su infraestructura cerca de nuestro territorio. Se rompe la paridad nuclear y se acelera la creación de un sistema de defensa antimisiles en Europa y en la zona del Pacífico”. Acusó a EE.UU. de que al abandonar el tratado ABM (de defensa antimisiles) “está destruyendo las bases mismas del sistema moderno de seguridad internacional”.

Pero ha sido la intervención rusa en Siria, con el visto bueno de Washington y de las principales potencias europeas, la que ha creado una situación inédita y ha contribuido a reinstalar a Rusia en el centro del equilibrio de poder mundial. El derribo por la aviación turca de un cazabombardero ruso en noviembre de 2015 forzó una reunión del Consejo del Atlántico Norte, a petición de Turquía, dada la brutalidad del acto, abiertamente desproporcionado para la situación real. Fue evidente la sobreactuación del Gobierno de Ankara, que puso en un serio compromiso a la OTAN.

Algunos de los embajadores ante la OTAN reconocieron que el protocolo normal en estos casos es que los cazas que salen a interceptar un avión incursor, tras la identificación visual, lo escolten fuera del espacio aéreo violado, haciéndole notar la trasgresión en la que ha incurrido. Posteriormente tendrían lugar las oportunas reclamaciones diplomáticas por las vías usuales y las investigaciones para aclarar el motivo de la infracción. El Secretario General de la OTAN tuvo que instar a la calma pero reveló la verdadera causa del conflicto: “Lo que hemos visto es que la mayoría de los ataques rusos hasta ahora se han dirigido contra partes de Siria donde no está presente el ISIL [Estado Islámico en argot OTAN]. Nuestro enemigo común es ISIL y, por eso, aceptaría con agrado todos los esfuerzos para incrementar la lucha contra el ISIL”.

El conflicto se explica al observar que Turquía y Rusia no combaten en Siria contra el mismo enemigo: tienen enemigos distintos, enfrentados entre sí, lo que complica la cuestión. Uno de los grupos rebeldes alzados contra el Gobierno sirio son los turcomanos, instruidos y entrenados por Turquía. La aviación rusa atacó a los turcomanos, lo que Ankara parece haber vengado con la destrucción del cazabombardero ruso, en una acción sin precedentes después de la Guerra Fría.

En realidad, sobre territorio sirio se desarrollan varias guerras con distintos participantes. Una de ellas está orientada a la configuración de

la Siria de posguerra y a la futura hegemonía en la región; hay otra, para derrotar al Estado Islámico, abanderada por el presidente francés tras los atentados de París. Al conflicto tampoco son ajenos Irán, Arabia Saudí y los Estados del Golfo. Sin olvidar todavía la continua catástrofe humanitaria de los refugiados que huyen de la guerra.

La nueva política de la Rusia renaciente ha trastocado el viejo sistema europeo y mundial de equilibrio. Sobre él se cierne el fantasma de una guerra fría amortiguada que podría resultar útil para todos. Para la OTAN, porque gracias a eso, mantiene alta cierta tensión beligerante que forma parte de sus genes, de la razón que la hizo nacer y desarrollarse; para EE.UU., porque aunque Obama mostró gran dureza frente a Rusia tras el conflicto de Ucrania, las visitas a Rusia de destacados políticos de Washington muestran que a ninguna de ambas partes le conviene escalar la tensión, ya que a EE.UU. le beneficia cierto deterioro de las relaciones ruso-europeas, para mantener a la UE en su órbita política y económica y alejada de Rusia.

*La intervención rusa en Siria ha creado una situación inédita que ha contribuido a instalar a Rusia en el centro del equilibrio de poder mundial*

### **A modo de conclusión**

En los últimos días de 2015, ante casi un millar y medio de periodistas procedentes de todo el mundo, el presidente ruso convocó una multitudinaria conferencia de prensa en la que trató numerosos asuntos de actualidad, en lo que algunos corresponsales calificaron de “maratón mediático”.

Aparte de la información sobre la situación económica de Rusia, de la que Putin se esforzó por poner de relieve los datos menos negativos (“la estadísticas indican que la economía rusa ha evitado globalmente el pico de la crisis... no la crisis, sino su pico”), hubo también alusiones a los más recientes conflictos exteriores.

La destrucción del caza ruso por aviones turcos fue acerbamente criticada: “En lugar de ponerse en contacto con nosotros y explicar lo ocurrido, como hubiera sido natural, los turcos corrieron a quejarse en Bruselas: ‘¡Socorro! ¡Somos maltratados!’ ¿Pero es que Rusia ha atacado a alguien en Turquía? Y acudieron a refugiarse tras la OTAN. Nosotros nunca hemos renunciado a cooperar con Turquía, incluso en aspectos muy sensibles...” Negó haber conocido la presencia de los turcomanos en el territorio atacado por la aviación rusa y afirmó que si lo que Turquía pretendía era “echarnos de la zona, el efecto ha sido lo contrario: reforzaremos allí nuestra presencia”.

Sobre la intervención militar rusa en Siria fue claro: “Cuando veamos que la oposición y el ejército regular sirio se ponen de acuerdo para

combatir al EI y que sus respectivos dirigentes estiman que deben comenzar a negociar, nosotros no vamos a ser más sirios que los mismos sirios". Su proyecto es seguir atacando desde el aire en apoyo del Gobierno de Bagdad mientras éste dirija las operaciones contra los rebeldes y en tanto no se inicien las negociaciones para poner fin al conflicto.

La indefinición y las medias palabras rodearon todo lo relativo al conflicto en el Este ucraniano: "Nunca hemos dicho que nuestros hombres no estaban allí; se ocupaban de resolver ciertas cuestiones, incluidas las militares. Pero esto no quiere decir que nuestras tropas estuvieran allí. Nótese la diferencia". Lenguaje críptico para salir del paso ante las preguntas de los periodistas. Más explícito fue al tratar de las relaciones con el Gobierno de Kiev, que desde el comienzo de 2016 sufrirán una degradación al considerar Moscú que Ucrania no es ya miembro de la zona de libre comercio de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Acusó a Kiev de haber firmado un acuerdo con la UE en el que se exige que todos los productos que circulen en el mercado ucraniano cumplan con las normas técnicas de la UE, lo que no sucede con las importaciones desde Rusia. Putin lo resumió así: "No vamos a sancionar a Ucrania, es necesario que se entienda bien. No se pondrá a Ucrania en condiciones menos ventajosas que otros socios extranjeros, pero todas las ventajas y preferencias de las que disfrutaba desaparecerán el 1 de enero".

También aludió el presidente ruso a las relaciones con EE.UU.: "La última visita de John Kerry muestra que los americanos están dispuestos a encontrar un terreno común con Rusia para resolver varias cuestiones. Es una posición sana y juiciosa. Continuaremos dialogando y trabajando con el Presidente que elijan los estadounidenses, sea quien sea". Es una mano tendida hacia Occidente que ni Europa ni Washington pueden ignorar, aunque las sanciones ya aprobadas contra Rusia sigan en vigor algún tiempo. Una vez más, el difícil equilibrio entre potencias, como sobradamente ha mostrado la Historia, depende con frecuencia de la personalidad de los líderes que en cada momento toman las decisiones.







# Irán, la cuestión nuclear y su papel como actor regional

*Rosa Meneses*

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



Las relaciones entre Irán y Occidente y la influencia de Teherán en Oriente Medio se adentran en una nueva página histórica después del acuerdo sobre el dossier nuclear alcanzado en 2015<sup>1</sup> y el levantamiento de las sanciones económicas a mediados de enero de 2016. Durante una década, la República Islámica avanzó en su programa atómico pese a la presión política y económica, pero en los últimos años, la posición del líder supremo, el ayatolá Ali Jamenei, se ha ido inclinando hacia la negociación, por diferentes razones. Hasta que en 2013, el presidente Hasan Rohani ganó las elecciones con el *encargo* principal de negociar un acuerdo sobre las aspiraciones nucleares iraníes que lograra el fin de las sanciones.

<sup>1</sup> En inglés Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), fue alcanzado entre Irán y el llamado 5+1 (los cinco miembros del Consejo de Seguridad de la ONU más la Unión Europea) en Viena el 14 de julio de 2015.

Tras años de negociaciones, Irán y Estados Unidos inician una nueva etapa –no exenta de desconfianza– para superar décadas de conflicto. Sin embargo, es aún difícil de pronosticar si el pacto de Viena traerá también cambios en la región. De momento, otros actores regionales aliados de EEUU han iniciado, coincidiendo con esta nueva etapa de entendimiento a la que se oponen, nuevos focos de conflicto con Irán. Es el caso de Arabia Saudí, que empezó el año 2016 ejecutando a un influyente clérigo chií, lo que provocó una nueva fractura en la rivalidad por la hegemonía que ambos se disputan.

### **El giro de Jamenei**

La victoria del conservador Hasan Rohani en las elecciones presidenciales de 2013 trajo un soplo de alivio a las aspiraciones occidentales de alcanzar un cambio en la política nuclear iraní, tras años de desafiante actitud y políticas erráticas por parte de la Presidencia de Mahmud Ahmadineyad. Desde que Rohani fue elegido, el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, realizó varios guiños destinados a atraer su atención. En público y en privado, Obama ofreció al nuevo Gobierno iraní negociaciones sin condiciones previas para resolver el problema atómico.

*Tras años de negociaciones, Irán y Estados Unidos inician una nueva etapa para superar décadas de conflicto*

La elección de Rohani abría las puertas a una nueva etapa política en el país, que quería dejar atrás el escenario al que se asomó tras estallar la llamada Revolución Verde de 2009, cuando miles de opositores protestaron en las calles por los resultados de las elecciones presidenciales que mantuvieron en el poder a Ahmadineyad frente a sus aspiraciones de cambio (Meneses, 2010). Este periodo provocó una situación muy embarazosa para la comunidad internacional, con Estados Unidos a la cabeza, ya que muchos esperaban que se apoyara desde fuera esta ola contestataria y se incrementara la presión contra el régimen propiciando mejoras en las libertades sociales y políticas, además de detener las violaciones contra los derechos humanos. Nada de esto ocurrió y no se evitó una represión total por parte de las autoridades iraníes a las aspiraciones de los reformistas que se prolonga hasta nuestros días. Hoy, el régimen sigue temiendo un alzamiento como el de la Revolución Verde y prueba de ello es que los cabecillas de aquel movimiento –los dos rivales de Ahmadineyad en las elecciones, Mir-Hosein Musavi y Mehdi Karrubi, además de la esposa de Musavi, Zahra Rahnavard– continúan bajo arresto domiciliario desde febrero de 2011. Decenas de activistas políticos, periodistas y defensores de los derechos humanos siguen en prisión. Y los reformistas continúan siendo considerados una amenaza para el régimen, como quedó patente en las elecciones parlamentarias de febrero de 2016, en las que la mitad de los 12.000 pre-candidatos quedaron descalificados y sólo se admitió la inscripción del 1% de los 3.000 aspirantes reformistas que se postularon.

Pero tras estos hechos algo cambió también en la región. A finales de 2010 y principios de 2011, el estallido de las revoluciones árabes propició cambios de régimen en Túnez, Egipto, Libia y Yemen; provocó un conflicto en Siria que está desangrando la región y desató movimientos de protesta y represión en otros países, como Bahrein o Arabia Saudí. La inestabilidad se ha instalado en Oriente Próximo a raíz de los acontecimientos de 2011 y el papel de Irán también ha influido y dado forma a algunos de estos conflictos, sobre todo en Irak, Siria y Yemen. De ahí que países como Arabia Saudí e Israel incrementaran la presión política y económica hacia Irán, que hizo que Estados Unidos diseñara una nueva ronda de sanciones dirigidas a ahogar las actividades de la élite militar y financiera del país, en especial los Guardianes de la Revolución, que no sólo ejercían iniciativas relacionadas con la carrera nuclear iraní sino también para supuestamente financiar el terrorismo en la región.

Así fue como Ahmadineyad fue cayendo en desgracia a ojos del líder supremo y empezó a desafiar su autoridad. A mismo tiempo, la corrupción y la mala gestión económica bajo su presidencia comenzaron a provocar graves problemas financieros y una inflación sin precedentes. La subida de los precios y la escasez de algunos productos provocaron disturbios en algunas ciudades y, siempre bajo el temor del resurgimiento de la Revolución Verde, los Guardianes de la Revolución alertaron a Jamenei del peligro de que la insatisfacción económica provocara protestas mayores.

La mezcla del impacto de las sanciones aumentadas, la corrupción y la mala gestión económica empujaron a la República Islámica a su periodo más difícil desde la guerra contra Irak en la década de los ochenta. Además, el entorno regional no ayudaba: el aliado sirio se tambaleaba en una guerra que ya se veía no tenía visos de llegar a su fin con prontitud, poniendo en peligro el eje Teherán-Damasco-Beirut; mientras Israel y los poderes suníes se habían alineado en sus políticas contra Irán. Todo ello convenció a Jamenei de que era necesario un cambio (Khalaji, 2015: 65). Y así, ese giro en el rumbo oficial podría situarse no en la elección de Rohani en 2013, sino mucho antes, en Mascate, en 2011, con la reunión de negociadores de EEUU e Irán organizada por el entonces senador John Kerry y el ministro de Exteriores iraní Ali Akbar Salehi. Jamenei no revelaría que ese fue el inicio de las conversaciones hasta un discurso en junio de 2015. La llegada a la Presidencia de Rohani fue una buena oportunidad para que ambas partes escenificaran públicamente la nueva ronda de negociaciones. Pero, pese a la percepción generalizada de que Rohani y su ministro de Exteriores, Mohamad Javad Zarif, han sido los arquitectos de este acuerdo, realmente el mérito habría que dárselo directamente a Salehi –quien hoy dirige la Organización para la Energía Atómica de Irán–, que actuó con el beneplácito de Jamenei. El líder supremo de Irán es quien ejerce la autoridad y la capacidad de deci-

sión en temas de política exterior y, por tanto, un cambio de política en cuanto al dossier nuclear sólo podía venir de él. La Presidencia del *moderado* Rohani ayudó a que la retórica antioccidental del Gobierno quedara relegada a un espacio que no había conocido en tiempos de Ahmadineyad, lo que ayudó a que EEUU pudiera asumir compromisos serios en las negociaciones.

### **La sostenibilidad del acuerdo**

Bajo este documento, que entró en vigor el 18 de octubre de 2015, Irán se ha comprometido a eliminar su uranio enriquecido almacenado y reducir el número de centrifugadoras. Durante los siguientes 15 años, la República Islámica sólo enriquecerá uranio al 3,67%. También se ha comprometido a no construir instalaciones de agua pesada durante este periodo. Las actividades de enriquecimiento de uranio se limitarán a hacerse en una sola planta. La Agencia Internacional para la Energía Atómica (AIEA) tendrá acceso regular a las instalaciones iraníes para verificar los términos del pacto.

*El final de las sanciones nucleares a Irán supone para EEUU asumir que la imposición de un bloqueo económico nunca ha sido útil en la generación de un cambio de régimen*

A cambio, EEUU, la Unión Europea y Naciones Unidas se comprometieron a eliminar todas las sanciones relacionadas con el programa nuclear, que finalmente se levantaron el 16 de enero de 2016. Una decisión cuyo impacto es muy significativo para Irán, porque espera aumentar las exportaciones de crudo ya que allí se encuentran cerca del 10% de las reservas mundiales de petróleo y el 18% de las reservas de gas natural (Krauss, 2015). Su petróleo inundará de nuevo el mercado global, contribuyendo a bajar su precio –que ya a finales de 2015 alcanzaba mínimos sin precedentes en los últimos años–. Ávido de inversiones, el campo de los hidrocarburos iraní requiere también de innovación tecnológica para recuperar el tiempo perdido, lo que a su vez presenta numerosas oportunidades de negocio para las empresas europeas. El fin de las sanciones también repercutirá en otros ámbitos comerciales, abriendo un interesante mercado de 81 millones de consumidores.

El levantamiento de sanciones incluye abrir la caja de los fondos iraníes congelados en cuentas bancarias de todo el mundo, por valor de unos 100.000 millones de dólares, y devolvérselos a la República Islámica. Este punto es muy controvertido para los más críticos (Einhorn, 2015), pues consideran que al recuperar esta suma, Irán la utilizará para fortalecer a los Guardianes de la Revolución y bombear dinero a sus aliados en Líbano, Gaza, Siria, Irak, Bahrein o Yemen, expandir su influencia en la región y seguir “desestabilizando” la zona. Según expertos, mientras el resto de sanciones pueden volver a imponerse, una vez descongelados y entregados estos activos financieros no podrán recuperarse. La Casa Blanca ha minimizado los

potenciales efectos perversos de este punto señalando que la mitad de esta cantidad es lo que Teherán adeuda en pagos por proyectos de infraestructura a países como China, y que el resto lo utilizará para dar prioridad a rehabilitar su economía y sus infraestructuras.

Aun así, el principal beneficiado de la liberación de los activos congelados serán los todopoderosos Guardianes de la Revolución y su cuerpo de élite, la Fuerza Al Quds, desplegada en los conflictos de Siria e Irak. Pese a la crisis económica, su presupuesto previsto para 2016 creció considerablemente hasta representar, dentro del gasto de Defensa, un 62% sin contar los recursos no oficiales (Sadjadpour y Ben Taleblu, 2015: 39-40). Los Guardianes de la Revolución (*Pasdarán*) controlan una buena parte de la economía iraní: en sus manos están grandes conglomerados en el campo de las infraestructuras y la energía, además de operar puertos y aeropuertos. Además de esto, se estima que este cuerpo obtiene 12.000 millones de dólares sólo en actividades de contrabando.

Pero que las sanciones no vuelvan a ensombrecer la economía iraní depende de que se cumpla lo acordado. Y ello, a su vez, de la voluntad política. Mientras Jamenei y Obama generaron ese *momentum* en 2011, nadie garantiza que continúe siendo así. Una de las razones es que ni Jamenei ni Rohani ni Obama estarán ahí para garantizar el acuerdo dentro de unos años. Obama abandonará la Presidencia en 2016, mientras que Rohani cumple su mandato en 2017 y, aunque busque la reelección, nadie puede poner la mano en el fuego de que pueda renovarlo. Tampoco puede especularse sobre cómo será el futuro del liderazgo iraní una vez que el ayatolá Jamenei (nacido en 1939) desaparezca. Y lo mismo ocurre del otro lado, donde el acuerdo con Irán también tiene enemigos y críticos.

El final de las sanciones nucleares a Irán supone para EEUU asumir que la imposición de un bloqueo económico nunca ha sido útil en la generación de un cambio de régimen. Las sanciones no sólo no han dañado los intereses financieros de los potentados del régimen iraní ni el poder político de la poderosa Guardia Revolucionaria, sino que han perjudicado a la población civil en desacuerdo, de la que se buscaba precisamente ese 'levantamiento' contra el régimen. Como quedó ya demostrado con los casos del Irak de Sadam Husein o la Cuba de los Castro, las sanciones económicas no son el camino para un cambio de régimen.

Sin embargo, hay aún sectores que creen que Estados Unidos debe seguir buscando un cambio de régimen en Irán, como demuestra un reciente artículo en *Foreign Affairs* (Cohen, et al., 2016: 75) en el que se defiende que "políticas de presión determinadas acelerarán el día en que el pueblo iraní reemplace un régimen que ha hecho sus vidas miserables".

## Esperando los cambios internos

Todas las miradas se centran hoy en dilucidar qué cambios políticos en clave local y regional traerá el acuerdo sobre el programa nuclear iraní y el levantamiento de las sanciones. Mientras se hace efectiva la mejora de la situación económica y empieza a repercutir en la ciudadanía, el peligro es que los ultraconservadores utilicen la lentitud del cambio para arremeter contra Rohani y criticarle por comprometer la seguridad nacional en aras de un acuerdo cuyos beneficios económicos no se van a materializar rápidamente.

Es obvio que parece que, tras conseguir la *misión* para la que fue investido presidente, Rohani se centrará ahora en la política nacional. En todo este tiempo, la situación de las libertades civiles y los derechos humanos, drásticamente reprimidos durante la Revolución Verde, no ha mejorado. Tampoco se ha abierto la mano en el campo de las libertades sociales y culturales como hubiera podido ser el deseo de Rohani. En este sentido, se percibe el acuerdo nuclear como un paso previo hacia un mayor cambio social, pero por ahora, la supresión de las actividades de ciertos sectores políticos y asociaciones sigue siendo un motivo de frustración y desencuentro ciudadano para con el Gobierno, que no está proveyendo a sus ciudadanos de las reformas esperadas. Algo que ya ocurrió en 2005 cuando tras ocho años de Gobierno del reformista Mohamad Jatami, la clase media vio cómo sus expectativas no sólo no habían sido culminadas sino que se encontraron de bruces con una etapa, la del Ejecutivo presidido por Ahmadineyad, en la que se dieron graves pasos atrás. Si tras alcanzar la ansiada paz nuclear no se logran reformas, se puede presagiar una turbulenta transferencia de poder en 2017 (Khalaji, 2015: 70), que retome el testigo del descontento de 2009.

*La situación de las libertades civiles y de los derechos humanos reprimidos durante la Revolución Verde no han mejorado*

El propio Rohani fue elegido en 2013 con el apoyo de muchos reformistas. En los últimos meses, la grieta entre Jamenei y sus aliados ultraconservadores –de una parte– y el presidente Rohani –de otra– se ha ensanchado con las críticas de éste último tanto al Consejo de los Guardianes de la Constitución<sup>2</sup>, como indirectamente al propio Jamenei, por la descalificación de miles de candidatos reformistas para las elecciones al *Majlis* y la Asamblea de Expertos en febrero de 2016, alegando su “no adhesión” al islam. Entre los aspirantes vetados figuraba Hasan Jomeini, nieto del fundador de la República Islámica en 1979 y próximo a los reformistas. En sus críticas, Rohani llegó a decir que ni siquiera el imam Ali (que para los chiíes fue el legítimo sucesor del profeta Mahoma, del que era primo y yerno) había

<sup>2</sup> El Consejo de los Guardianes de la Constitución es un influente cuerpo formado por seis ayatolás –o *faqih* (expertos en la ley islámica), nombrados directamente por el líder supremo– y seis juristas –sugeridos por el jefe de la judicatura (que a su vez es elegido por el líder supremo) y aprobados por el *Majlis*– que se encargan de interpretar la Constitución, supervisar las elecciones y aprobar a los candidatos al *Majlis*, la Asamblea de Expertos o la Presidencia.

sido tan restrictivo, ya que cuando buscaba candidatos a gobernadores no sólo juzgó sus cualidades religiosas sino también su eficacia y sus habilidades gestoras (Karami, 2016). La inhabilitación de los candidatos reformistas desactiva los intentos de Rohani y del ex presidente Ali Akbar Rafsanyani de crear un frente reformista para recuperar tanto el Majlis como la Asamblea de Expertos, un órgano sin apenas cometidos en la rutina política, pero que en su nuevo periodo puede ser clave para el futuro de Irán, ya que su principal misión es elegir al líder supremo y, dada la avanzada edad de Jamenei (76 años) y los rumores constantes sobre su salud, el color político (reformista o ultraconservador) de la Asamblea que salga de las urnas marcará el perfil del próximo guía de la Revolución.

La respuesta de Jamenei al criticismo de Rohani marcó claramente que, alcanzado un compromiso en el ámbito nuclear, no significa que haya un compromiso para suavizar otras políticas en el plano interior. Los ultraconservadores, pues, están en guardia ante las aspiraciones de Rohani para utilizar su logro en la política exterior con el fin de avanzar en el plano interior y no van a permitir que tenga éxito. Jamenei utilizará a sus aliados para debilitar al presidente.

Si el presidente no tiene manos libres para dar pasos hacia delante en el plano doméstico, existen serias probabilidades de que emerja otro movimiento de protesta que tenga el precedente de la Revolución Verde como bandera. Y quizá entonces EEUU no se quede de brazos cruzados, pues son muchas las voces que aún reclaman una política más activa de Washington hacia el aislamiento de Irán y que conduzca a un cambio de régimen (Cohen et al., 2016: 75). Pero hay que tener en cuenta que la base social de los reformistas está muy debilitada debido a la ausencia de libertades, con lo que Rohani puede verse rodeado de sus enemigos y sin poder ser asistido por sus aliados.

### **El comportamiento de Irán en la región**

Queda por saber si el giro en la política atómica de la República Islámica favorecerá cambios en sus políticas regionales. Y una de las incógnitas es ver si un clima internacional más favorable suavizará la influencia de Irán en Siria o en el Líbano. La Administración Obama mantiene la parte de las sanciones que castigan el supuesto apoyo iraní a grupos terroristas y el país continuará sufriendo sus efectos mientras EEUU no vea un cambio en sus políticas regionales. Washington tiene la esperanza de que la experiencia de las negociaciones nucleares animen a la República Islámica a plantearse su agresiva influencia en la zona. Mientras que Irán espera que EEUU deje de centrar su atención en su proyección en Oriente Medio y en el tratamiento interno de

*La reintegración de Irán en la comunidad internacional puede ser un incentivo para que pase a jugar un papel conciliador en los conflictos en Oriente Medio*

los derechos humanos. Desde Teherán se asume que el interés de EEUU por intervenir en Oriente Medio decrecerá de forma gradual para ceder mayor espacio a los actores regionales (Khalaji, 2015: 72), siguiendo la tendencia que, desde 2014, está siguiendo con la lucha contra el autodenominado grupo terrorista Estado Islámico (ISIS, en sus siglas en inglés).

Sin embargo, lo más probable es que el acuerdo en materia nuclear no afecte a las políticas regionales de Irán, siendo ambas cosas independientes. Los negociadores iraníes han insistido ante el 5+1 en este sentido. El apoyo al grupo chií libanés Hizbulá o su alineamiento con Bashar Asad en Siria y los huthi en Yemen no va a ser sacrificado en aras al pacto atómico, aunque su firma no tiene por qué provocar una actitud más agresiva por parte de Teherán. Y si el JCPOA no evitará que Teherán continúe con su línea política, tampoco lo hará en el caso de que EEUU y sus aliados quieran imponer sanciones fuera del ámbito nuclear por cuestiones como el tráfico de armas o el apoyo al terrorismo. La actuación de la República Islámica en la región en los próximos años también dependerá de la actitud de Estados Unidos. En este contexto, las relaciones entre ambos países es muy incierta y no parece que en un futuro cercano ambos países se muestren dispuestos a normalizar sus relaciones diplomáticas.

Por otro lado, la reintegración de la República Islámica como miembro de la comunidad internacional puede ser un gran incentivo para que ésta dé un giro en Oriente Medio y pase de influir en la continuidad de conflictos como el de Siria a representar un papel conciliador. El mismo logro del acuerdo nuclear demuestra que el liderazgo iraní considera que la prosperidad del país no puede ser sacrificada en el altar de la expansión de la revolución. Algunos analistas consideran que la propia Guardia Revolucionaria, que controla un tercio de la economía, está más motivada por el dinero que por la ideología y por eso, atraer a Irán al sistema económico mundial lo disuadiría de continuar con su agenda antioccidental en la región. Pero otros expertos estiman que la economía ayuda precisamente a la expansión ideológica del *velayat-e-faqih*.

### **La creciente tensión con Arabia Saudí**

Lo que sí se ha acrecentado desde la firma del JCPOA es la tensión con Arabia Saudí y otros estados del Golfo Pérsico (los países de la zona prefieren la denominación Golfo Árabe). La ejecución por parte de Riad, el 2 de enero, del clérigo chií Nimr al Nimr (acusado de incitar a la violencia en la provincia de Ash Sharqiya de Arabia Saudí) desató una ola de protestas entre la población chií del reino, además de en Irak, Líbano, Bahrein, Pakistán, Yemen y, por supuesto, Irán. El men-



saje que pretendía dar la Casa Al Saud con la muerte de Nimr era su tolerancia cero a la disidencia, especialmente a la de los chiíes del este, que apoya Irán. El clérigo fue ejecutado junto a otros 45 reos, la mayoría miembros de Al Qaeda en el corredor de la muerte desde hacía una década. Otros tres compañeros de Nimr eran también chiíes, acusados como él de promover la violencia en el este.

La provincia Oriental alberga importantes reservas petrolíferas saudíes, pero su población –de mayoría chií<sup>3</sup>– se queja de la marginación a la que le somete el reino. Las protestas en el este han sido constantes desde que en 2011 se expandió desde Túnez el Despertar Árabe, aunque Riad ha ejercido una brutal represión que incluye la violenta acción policial y militar durante las manifestaciones y la detención de los cabecillas de las protestas. Nimr, de 55 años y educado en Siria e Irán antes de retornar a su patria en 1994, destacó por su virulenta oposición a la monarquía e incluso por abogar por la secesión de la provincia. Las incipientes aspiraciones de los chiíes saudíes de convertirse en autónomos posaban una amenaza existencial para la Casa de los Al Saud, al igual que para el vecino Bahrein, que también tuvo que sofocar su propia rebelión chií ayudado por Riad desde el levantamiento de la Plaza de la Perla en 2011.

La República Islámica vio en la ejecución de Nimr una afrenta directa y Jamenei prometió una “venganza divina”. Una multitud saqueó la embajada saudí en Teherán y el consulado de Mashhad nada más conocerse la muerte del clérigo, lo que provocó la evacuación de los diplomáticos saudíes de Irán y la ruptura de relaciones diplomáticas, a la que se vieron arrastrados sus aliados del Golfo. Estados Unidos y Francia deploraron la ejecución de Nimr, sabedores de que traería consecuencias.

La espiral de tensión irano-saudí se completa con la guerra en Yemen, donde Irán apoya a los huzi mientras Arabia Saudí sustenta al Gobierno de Abed Rabbo Mansur Hadi. Los huzi toman su nombre de Husein Badredin al Huzi, fundador del moderno movimiento de oposición de la minoría zaidí (una rama del islam chií) presente en el norte de Yemen, que resultó muerto en 2004. Los huzi han protagonizado desde entonces varias rebeliones contra el poder central en Yemen. Su nombre oficial es Ansar Allah (Partisanos de Alá). Desde 2011 son aliados del ex presidente yemení Ali Abdulá Saleh –a quien se opusieron en la década anterior– frente al actual jefe del Gobierno, Mansur Hadi. Comenzaron una nueva rebelión en 2014 que, tras el intervencionismo de Arabia Saudí, ha devenido en una devastadora guerra abierta.

<sup>3</sup> Los chiíes en Arabia Saudí representan una minoría que suma entre el 10 y el 25% de la población del reino. Se concentran en las provincias orientales de Al Hasa y Qatif.

*Arabia Saudí e  
Irán mantienen  
una rivalidad casi  
visceral que se  
manifiesta  
indirectamente  
en los conflictos  
de Siria, Irak,  
Yemen y Líbano*

Tras meses de desafío al Gobierno central por parte de los huzi, que llegaron a conquistar la capital, Sanaa, en septiembre de 2014 y forzar la salida al exilio del Ejecutivo, Arabia Saudí intervino militarmente en el país en marzo de 2015. Su ofensiva continúa al cierre de esta edición sin perspectivas de paz, con el apoyo de la mayoría de los países árabes. Al calor del conflicto, Al Qaeda en la Península Arábiga (AQAP, brazo yemení de la red terrorista creada por Bin Laden), se ha visto fortalecida y controla grandes extensiones de territorio en el país.

Un panorama que para Riad se complica con el frente abierto en su patio trasero, además del bajo precio del petróleo y las amenazas de grupos terroristas como Daesh (acrónimo en árabe para Estado Islámico), en un momento en que la bonanza económica ha estallado dando paso a un déficit provocado por los bajos ingresos por el crudo y el gasto del Estado, que provee a la población de subsidios a la gasolina, la educación, la vivienda y la sanidad. Arabia Saudí es el segundo país del mundo en reservas de petróleo, según la OPEP, mientras que Irán es el cuarto, con lo que estos nuevos roces los adentran aún más en la incertidumbre económica, pese a que el clima tras el acuerdo nuclear podría resultar favorable *a priori*. Y es que precisamente el trasfondo de esta última escalada a cuentas de la rebelión chií del este es la oposición de los saudíes a la firma del JCPOA y de cualquier paso que favorezca un deshielo entre la República Islámica y Occidente.

En el puzzle geopolítico de Oriente Medio, Arabia Saudí e Irán mantienen una rivalidad casi visceral. Se trata de una oposición ideológica (pro-occidental frente a antioccidental), sectaria (suníes frente a chiíes) y étnica (árabes frente a persas). Ambos países se ven como líderes naturales de la región y se enfrentan indirectamente en los conflictos de Siria, Irak, Yemen, Líbano, Bahrein e incluso en Palestina. Aunque las guerras que desangran la zona han tenido como resultado el nacimiento de otra hidra, el Daesh, y el fortalecimiento de Al Qaeda y sus diferentes franquicias y pese a que estos grupos yihadistas radicales suníes amenazan tanto al reino saudí (a los que acusa de corruptos y aliados de Occidente) como a la república de los ayatolás (ya que considera herejes a los chiíes) es improbable que Riad y Teherán colaboren directamente para combatirlos. Es más, ambos se culpan entre sí de su expansión y ninguno tiene serios incentivos para erradicarlo en la medida en que amenace a su rival. Por tanto, este nuevo foco de tensión entre ambas potencias regionales puede influir en el estancamiento de conflictos como el de Siria o Yemen, donde los dos países están fuertemente implicados y será difícil que encuentren incentivos para negociar salidas políticas.

## Referencias bibliográficas

Cohen, Eliot; Edelman, Eric y Takeyh, Ray (2016): "Time to Get Tough on Tehran. Iran Policy After the Deal", *Foreign Affairs*, volumen 95, número 1, enero-febrero, páginas 64-75.

Einhorn, Robert (2015): "Debating the Iran nuclear deal". Brookings Institution, agosto. Disponible en: <http://www.brookings.edu/research/reports2/2015/08/iran-nuclear-deal-battleground-issues-einhorn>

Karami, Arash (2016): "Rouhani: Not even the first Shiit imam was this strict", *Al Monitor*, 21 de enero. Disponible en: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/01/rouhani-elections-parliament-disqualification-imam-ali.html#>

Khalaji, Mehdi (2015): "Great Expectations: Iran After the Deal". *The Washington Quarterly* 38:3, páginas 61-77. Disponible en: <http://twq.elliott.gwu.edu/great-expectations-iran-after-deal>

Krauss, Clifford (2015): "A New Stream of Oil for Iran, but Not Right Away", *The New York Times*, 14 de julio. Disponible en: [http://www.nytimes.com/2015/07/15/business/international/iran-nuclear-deal-oil-prices.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/07/15/business/international/iran-nuclear-deal-oil-prices.html?_r=0)

Meneses, Rosa (2010): "La contrarrevolución en Irán y su impacto en la región", en Mesa, Manuela (Coord.): *Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional*. Anuario CEIPAZ 2010-2011. Madrid, Fundación Cultura de Paz. Disponible en: <http://www.ceipaz.org/images/contenido/RMeneses2010.pdf>

Sadjadpour, Karim y Ben Taleblu, Behnam (2015): "Iran: leveraging chaos" en Kausch, Kristina (Ed.): *Geopolitics and Democracy in the Middle East*. FRIDE. Páginas 35-48.



# La larga reconversión de la economía china

*Xulio Ríos*

*Director del Observatorio de la Política China*



La economía china vive momentos convulsos. El nuevo liderazgo que asumió el poder en el XVIII Congreso del Partido Comunista (PCCh) a finales de 2012 impulsa ambiciosas reformas con el doble objetivo de transitar hacia un modelo de desarrollo más sostenible y abierto que refuerce –y no debilite– su hegemonía política (Ríos, 2012). A lo largo del año 2015 se han registrado tanto altibajos como la intensificación de transformaciones estructurales cuyo resultado es, por el momento, incierto a la vista de las resistencias que encuentra en el aparato burocrático y las propias incertidumbres que aún condicionan el rumbo de la economía internacional.

*La economía china vive momentos convulsos, pero la capacidad de actuar esta limitada por los intereses particulares y corporativos*

Todo el año 2015 ha estado marcado en China por cierto sentimiento de que las cosas van peor de lo que pronosticaban los planificadores. Al comienzo del ejercicio, en las sesiones anuales legislativas, se abordó un retrato de las dificultades que pesan sobre la economía: la inversión se contrae, el consumo se estanca, el costo del trabajo aumenta, las pymes no pueden acceder al crédito, los beneficios de las industrias tradicionales se reducen, la oferta de empleo se debilita, las rentas de los particulares caen, etc. A todo ello deben añadirse las fluctuaciones a la baja del sector inmobiliario, el repunte de las deudas tóxicas de los bancos, las dificultades del sector agrícola, el agravamiento de la problemática ambiental y cierto resurgir de los conflictos laborales. Este retrato invita a pensar que la necesidad de los ajustes alcanzó un punto crítico, pero la capacidad de actuar, se reconocía en el propio Parlamento chino, estaba limitada por los intereses particulares y corporativos profundamente instalados en determinados segmentos del aparato partidario y estatal.

En otro sentido, los efectos de los ajustes tectónicos ya inducidos en el modelo de desarrollo se manifiestan en el dinamismo del sector financiero y de los servicios y del consumo, que aumentaron su significación en el crecimiento de la economía. Un estudio del congreso de EEUU dado a conocer en octubre, prevé un aumento del consumo entre 2015 y 2016 señalándolo ya como uno de los mayores contribuidores al PIB chino. Otro tanto podríamos decir de los servicios. En 2005, la producción industrial representaba el 46,9 por ciento del PIB contra un 41,4% de los servicios, y en 2012 la parte de servicios sobrepasó a la industria por primera vez. Las proyecciones en 2015 apuntan a un 49,2 de servicios contra el 41,9 por ciento de la industria. En “L’Economist Intelligent Unit (EIU)”, con datos confirmados por la revista china Caixin y otras fuentes (Congreso de EEUU), destacan que los servicios constituyen la primera fuente de empleo en China.

En el orden financiero, de creciente actualidad todo el último año, cabe señalar que los servicios en este ámbito progresaron más de un 16 por ciento en el tercer trimestre de 2015 en relación al mismo periodo de 2014, más del doble de la economía tradicional. Según los economistas, las finanzas chinas desempeñan un papel muy importante en el mantenimiento de ese crecimiento global de la economía en el entorno del 7%. Mientras las industrias primaria y secundaria rondaban un ritmo del 5% en los últimos tiempos, las finanzas se elevaban al 15%. El equipo reformista integrado por Zhou Xiaochuan, presidente del Banco Central, Lou Jiwei, ministro de finanzas, y Liu He, diplomado de Harvard y número dos de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (CNDR), ha llevado a cabo una ingente labor en este ejercicio con éxitos importantes.

## La moderación del crecimiento

El crecimiento ha actuado siempre como el principal faro del éxito del experimento chino. Las tasas desde 1980 siempre han estado por encima del 9 por ciento salvo a finales de esa década y diez años más tarde, al inicio del siglo XXI (Bréhier, 2007). Pero desde 2011 viene manifestando un descenso regular.

En octubre se confirmó el freno al ritmo de crecimiento de la economía china, obligando a una nueva reducción de las tasas de interés (la sexta en un año, situándola en el 4,35 por ciento cuando en noviembre de 2014 era del 6 por ciento), la rebaja del control de la tasa de remuneración de depósitos y la reducción de la tasa de reserva obligatoria (0,5 por ciento) de los bancos. En el tercer trimestre de 2015, el crecimiento se situó en el 6,9 por ciento, uno de los más débiles en los últimos seis años. Es ahora el síntoma de la “nueva normalidad” china.

En 2008, las autoridades respondieron a la crisis originada en EEUU con un plan de relanzamiento financiero marcado por la inversión masiva, inyectando en la economía entre 2009 y 2010 el equivalente a unos 600 mil millones de dólares, de forma que entre el 2º trimestre de 2009 y el 1º trimestre de 2010, el crecimiento pasó de 7,9 a 11,9 por ciento. Cabe recordar que entre enero y diciembre de 2008, el crecimiento cayó más de tres puntos, del 10,1 al 6,9 por ciento, pero en realidad, según algunas fuentes, a la vista del bajón en el consumo de energía, podría haber caído a un 3% (Ríos, 2012). La remontada maravillosa a todos en Europa y EEUU, pero tuvo daños colaterales, en especial, el aumento del descontrol y de las deudas tóxicas en un contexto de agravamiento de las carencias estructurales, retrasando los ajustes en medio de la persistencia de la atonía de las exportaciones, lo cual facilitó tendencias a la baja. De hecho, si en el 4º trimestre de 2010 el crecimiento era del 9,8 por ciento, cuando el nuevo equipo llegó al poder, a finales de 2012, había caído al 7,8 por ciento, no dejando de bajar desde entonces, alentando inquietudes económicas pero también tensiones políticas que obligaron a proyectar medidas de relanzamiento si bien con fórmulas más sutiles que las aplicadas a raíz de la crisis de 2008.

La contracción del crecimiento acompaña la reestructuración de la economía. Tras las convulsiones del mercado bursátil del verano de 2015, la moderación es un efecto insoslayable de la transición hacia una economía no tan dependiente de las inversiones públicas y de estrategias de endeudamiento más prudentes que dejan entrever la reducción de apoyos a sectores y empresas en dificultades y con escaso futuro.

Las amplias reformas económicas –parte de un paquete más amplio– auspiciadas por el PCCh van tomando forma para transformar el paradigma de China como taller del mundo, apostando por inversiones públicas más estudiadas, menos despilfarro, menos polución, más competitividad y una mejora general de la calidad del crecimiento. En paralelo, discurre en medio de una lucha intensa contra la corrupción que tiene como blanco el propio partido y el Estado pero también los grandes feudos industriales, afrontando una suma de resistencias y recelos políticos que no puede desdeñarse.

### **La crisis bursátil**

La bolsa china está sometida a la influencia más o menos directa del poder y es objeto de fluctuaciones brutales, a menudo provocadas por los movimientos gregarios de los inversores. Desde junio de 2014, la capitalización combinada de las bolsas de Shenzhen y Shanghai había aumentado un 140%. Cuando el FMI situó a China como la primera economía del planeta en términos de paridad de poder de compra, el índice de la bolsa de Shanghai registraba un alza de transacciones del 27% en tres semanas, con una elevación del índice del 20,9 por ciento desde noviembre.

*La bolsa china está sometida a la influencia directa del poder y es objeto de fluctuaciones brutales*

Los pequeños ahorradores buscaron alternativas en la bolsa ante la debilidad y apatía del mercado inmobiliario. Más de cinco millones de nuevos inversores, la mayor parte particulares, se dirigieron a la bolsa, que ofrecía mayores expectativas. Esos nuevos pequeños ahorradores, responsables del 80% de los movimientos en bolsa, despertaron preocupación política cuando se indujeron las ventas en cascada y se desató el pánico.

Las bolsas chinas se venían caracterizando por ser de las más dinámicas del planeta. En junio registraron las mejores cotizaciones desde 2008, ganando un 150% en los últimos doce meses antes de perder el 30% en tres semanas. La Comisión Reguladora de Valores tomó entonces una medida drástica, ya adoptada en 2012: la suspensión de las ofertas públicas de compra y la creación de una fuerza de choque por valor de 19.000 millones de dólares apoyada por 21 sociedades de corretaje y 25 fondos de inversiones bajo la dirección del grupo CITIC encargados de recomprar las acciones en dificultades y congelarlas al menos durante un año. En todas estas medidas se apreció con claridad que la Comisión fue más allá de su papel a la hora de implementar medidas para detener las caídas. La injerencia política en los mercados de la bolsa supone una singularidad del funcionamiento de este mercado en China, certificando que el poder intervendrá si



hay peligro. El PCCh no se iba a quedar de brazos cruzados y reforzó esta injerencia con una investigación que se llevó por delante a numerosos responsables del área.

El Banco Central también reaccionó activamente para evitar que las fluctuaciones pudiesen afectar al complejo proceso de la reestructuración industrial. El objetivo era impedir que la morosidad y el desorden pudiesen instalarse en el mercado bursátil, espina dorsal de su estrategia de reforma de los grandes grupos estatales.

Los movimientos de las bolsas chinas reflejaron inquietud y desorden en el mercado condicionado por el efecto casino o la falta de experiencia, más que evidencia del estado real de la economía. Pese a la alarma desatada, el fenómeno no presagia un hundimiento de la economía china, entre otros porque la capitalización bursátil no pesa lo suficiente. En cualquier caso, la volatilidad de la Bolsa, donde se cruzan los intereses alambicados del Estado y del mundo de los negocios, ejemplifica lo complejo del proceso de transición hacia una mayor apertura del mercado y los desafíos de los ajustes financieros e industriales.

### **La privatización de los grandes grupos y de los servicios públicos y la reforma rural**

La reforma económica e industrial promovida en China desde 2013 prosigue en dos dominios: la reestructuración de los grandes grupos públicos inmersos en una estrategia de fusión y una vasta empresa de acomodamiento territorial acompañando al éxodo rural.

En el quinto pleno del Comité Central del PCCh (2015), uno de los temas clave fue la reestructuración de los grandes grupos públicos –considerados en no pocos casos feudos contrarios a la reforma y políticamente conservadores– que requieren de presiones añadidas contra algunas industrias consideradas intocables.

Los grandes proyectos están vinculados a la modernización del tejido urbano y las nuevas necesidades de conectividad de las grandes ciudades entre ellas. Si bien se consideran indispensables para la modernización del país, su financiación y la tendencia al gigantismo pueden conducir a una nueva espiral de acumulación de deudas locales. Mal aplicada, la urbanización podría multiplicar los barrios marginales de las periferias de los centros urbanos, fenómeno que la reforma del *hukou* o permiso de residencia pretende evitar. Hasta ahora, China ha controlado eficazmente esta transición.

*Los grandes grupos industriales están endeudados y son difíciles de reformar, pero operan en sectores estratégicos y eso les confiere cierto poder político*

En junio, la CNDR hizo pública una lista impresionante de más de 1.000 proyectos de infraestructura y reordenación territorial con un coste estimado de 2, 8 billones de euros de inversión pública y privada, incluyendo autopistas, ferrocarriles, túneles y metros urbanos. Las infraestructuras de transporte abarcan todo el territorio e incorporan proyectos de conservación del agua, aumento de hospitales en las zonas periurbanas y rurales financiadas por las regiones y los municipios. Su ambición es suficiente para modificar nuestra visión de la China rural y urbana. Entre los más espectaculares cabe citar el túnel bajo el mar que unirá Yantai y Dalian, nuevas líneas de metro en Beijing o en Hangzhou, y nuevos metros en Urumqi, Lanzhou, Guiyang, etc. Solo en Anhui se contemplan 27 proyectos de infraestructura. A los transportes hay que sumar irrigación y captación de agua (canal de Gansu), embalses, campos eólicos, nuevos aeropuertos...

En el orden industrial se pretende reducir el número de grupos públicos en una operación avanzada contra los intereses corporativos instalados en el sector del Estado y principal generador de deuda. Desde el otoño de 2014 sopla un viento de reforma del tejido industrial. Los grandes grupos están endeudados y son difíciles de reformar, pero operan en algunos casos en sectores estratégicos y eso les confiere un cierto poder político que debe gestionarse en paralelo a la voluntad del poder de dinamizar el sector productivo concediendo más atención al sector privado y a las pymes, lo que genera contradicciones.

Dos tendencias cabe destacar. Una apunta a salvar los grandes conglomerados que forman parte de la raíz del tejido industrial tradicional mediante fusiones que reflejan esa ambición. Otra, el deseo de saneamiento. Ambas cohabitan desde enero de 2015. Un ejemplo fue el rescate, en mayo, del grupo público Sinosteel, gigante del acero, que emplea a 46.000 personas, el primer grupo chino que se implantó en el exterior (en Australia, Sudáfrica y Zimbabue). Su sobrecapacidad y las deudas, junto a la baja del precio del mineral de hierro, aconsejaban el saneamiento, pero el temor al impacto en el empleo y el peso de los intereses corporativos, paralizaron las reformas.

Se estima que los gigantes industriales tienen el 70% de la deuda china. Ahora, el gobierno pretende crear gigantes en el sector ferroviario con la fusión de empresas del sector (CNR y CSR) y podría seguir por los gigantes de la energía, los hidrocarburos o el automóvil. El saneamiento del sector público fue anunciado en la primavera de 2015 con el propósito de reducir a 40 el número de conglomerados que hoy son más de 1.500 de los cuales 227 cotizan en las bolsas de Shanghai y Shenzhen capitalizando 1,4 billones de euros de activos. En una jungla de grupos conectados al poder, esa simplificación podría disminuir las oportunidades de corrupción y mejorar la gestión, pero los bastiones conservadores, donde se cruzan los clanes políticos rivales y los intereses económicos, opondrán seria resistencia.

La intención de privatizar los grandes grupos públicos no es nueva y data de los años noventa (Bréhier, 2007). En las dos últimas décadas, decenas de miles de pymes fueron reestructuradas, cerradas, vendidas o privatizadas. Para los grandes grupos, el ritmo ha sido menos expeditivo y solo una parte del capital se abrió, quedando, a lo sumo, en una posición híbrida o mixta. Muchos son todavía gestionados por los propios ministerios o por consejos de administración controlados totalmente por el Estado. El PCCh decidió (2014) acelerar la apertura de su capital, pero se hará con prudencia. El Partido apuesta cada día más claramente por una economía mixta e incita a los grupos públicos a mejorar su gestión, con una financiación asegurada de inversores privados, instituciones públicas y sociedades de acciones mixtas pública y privada. Las cobayas de este proceso son el ferrocarril o los sectores farmacéutico o agroalimentario. En paralelo, el gobierno autoriza a Alibaba, Tencent, Fosun y otros nuevos actores a crear bancos privados.

Las empresas más frágiles o mal gestionadas son objeto de reestructuración pero también de quiebra. Ha sido el caso del gigante naval Rongsheng o el grupo Baoding Taowei, fabricante de transformadores eléctricos, convertido en la primera empresa del Estado en declararse en suspensión de pagos al no poder hacer frente a los 13,8 millones de dólares de intereses de sus obligaciones. Es la primera vez que un grupo del Estado no es socorrido por el dinero público. Las empresas del sector público no estratégicas serán sacrificadas, redirigiendo los recursos financieros a la parte productiva del sector industrial.

En cualquier caso, la prudencia se extremará para controlar las consecuencias y evitar el caos sobrevenido al hundimiento de la URSS. Los adalides de la terapia de shock dudan de la voluntad real del Partido, donde anidan en algunos sectores importantes reticencias al concepto de privatización, a lo cual se añaden las maniobras dilatorias de las empresas, la falta de transparencia, etc. El PCCh explorará fórmulas de gestión que garanticen la viabilidad empresarial sin que ello suponga perder su base económica (Ríos, 2007).

Un elemento a tener en cuenta es el repunte nacionalista. Una de las claves del mandato de Xi Jinping asocia a China con la tendencia a crear grandes grupos de renombre internacional, en su mayor parte públicos.

Dos grandes temas cabe añadir a la vasta reorganización en curso del tejido industrial: 1) la reforma de las pensiones con el concurso de los grupos públicos; 2) la privatización parcial de los hospitales urbanos. Shandong fue la primera provincia en reforzar sus cajas de pensiones mediante la contribución de los grupos públicos. La reforma experimental se inició en Cantón en 2012 mediante la creación de un fondo

*La cuestión de la propiedad es compleja por sus derivaciones culturales e ideológicas pero también porque existen regímenes separados para las zonas rurales y urbanas*

en bolsa nutrido por las acciones de los grupos públicos y garantizado por el gobierno. En mayo, tres grupos del Estado de Shandong transfirieron un 30% de su valor en bolsa a un fondo público que gestiona las finanzas de la seguridad social de la provincia, con un equivalente de 480 millones de euros. El fondo opera como accionista de los tres grupos públicos implicados: el grupo de aeropuertos internacionales de la provincia, la sociedad de energía y la compañía industrial de las salinas. El gobierno de Shandong pretende extender la medida a los 468 grupos públicos que supervisa y servirse hasta un máximo del 30% del valor en bolsa para nutrir los fondos sociales.

En el sistema de salud, en mayo, el Consejo de Estado anunció un plan de privatización parcial de los hospitales, afectando a 6.800 hospitales públicos urbanos y debería culminarse a finales de 2017. Se extiende así una experiencia iniciada en 2010 en 17 hospitales. En 2014, afectó a 34 y en 2015 a 64. La inyección de fondos privados debe servir para mejorar la calidad de los servicios y reducir entre 30-50% la parte de los precios de los medicamentos que se destina al presupuesto del hospital y a los honorarios de los médicos. La mejora de las dotaciones de los hospitales periféricos, el control del gasto y la corrección de las desigualdades en la calidad de los servicios están en la agenda de la reforma. Está por ver que funcione con esta nueva fórmula.

En cuanto al campo, los cambios en el orden de la propiedad tendrán un gran alcance. Como es sabido, la cuestión de la propiedad en China es compleja por sus derivaciones culturales e ideológicas pero también porque existen regímenes separados para las zonas rurales y urbanas. Esto se complica aún más cuando el país se halla inmerso en un vasto proceso de urbanización que transforma las tierras agrícolas en parcelas urbanizables haciéndolas pasar de un régimen de propiedad a otro en un santiamén.

En noviembre de 2014, el Partido y el gobierno aclararon en un documento los tres niveles de propiedad de las tierras agrícolas: 1) el antiguo sistema de propiedad colectiva de las comunas; 2) los contratos de explotación no transferibles atribuidos a los campesinos que remiten a la reforma de Deng Xiaoping a inicios de los ochenta; 3) los derechos de gestión transferibles. Estos últimos contemplan en teoría la opción a alquilar la tierra, hipotecarla o incorporarla a un activo inmobiliario para crear una empresa. La elaboración del catastro de la tierra según estos tres criterios está en curso y debería estar terminado en 2020. El sistema de derechos de gestión transferibles constituye una gran novedad que afecta de lleno al principio de la propiedad colectiva. Quizá por ello, la promulgación de esta norma ha sido objeto de una gran discreción.

La reforma, dicen, pretende elevar el nivel de vida de los campesinos y responder al éxodo rural, tanto para mitigarlo como para dar salida a las tierras ociosas y garantizar la seguridad alimentaria. Los críticos exhiben el temor que la tierra acabe escapando de las manos de los campesinos desprovistos de toda seguridad en beneficio de las grandes concentraciones de capital (Au Loong Yu, 2013). En el campo, una parte creciente de las rentas ya no proviene de la agricultura y muchos campesinos abandonan aceleradamente el medio rural. El éxodo rural proyectará 300 millones de chinos hacia las ciudades en 2025.

### **Nuevos pasos en la internacionalización del yuan**

A finales de 2015, el FMI anunció la inclusión del renminbi (RMB) en el círculo cerrado de monedas de referencia de la institución. La medida, efectiva a partir de octubre de 2016, fue una victoria para las autoridades chinas, un símbolo del ascenso del país, de su integración en el sistema financiero internacional y de su apertura. Además, el peso relativo del yuan en la cesta de monedas de reserva será del 10,92 por ciento, por encima del yen japonés (8,3 por ciento) y la libra esterlina (8,1 por ciento), convirtiendo la moneda china en la tercera moneda de referencia global, tras el euro (30,9 por ciento) y el dólar (41,7 por ciento).

Muchas de las reformas financieras adoptadas en el caliente verano de 2015 no solo trataban de apoyar el crecimiento o dar respuesta a las tensiones de la bolsa sino también abrir camino al reconocimiento del RMB como moneda de reserva. En mayo, la introducción de un sistema de seguro de depósitos debía permitir liberar al Estado de la obligación de reflotar una banca en quiebra y aproximar el sistema financiero chino a las leyes del mercado. La liberalización de las tasa de intereses de los depósitos y el fomento de la competencia entre los bancos se orientaban en el mismo sentido.

El reconocimiento internacional del RMB es comparable a la admisión de China en la OMC en 2001 (Wei Dan, 2001). Tras el éxito de la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (BAII), realza la credibilidad del yuan, acelera su utilización en las transacciones comerciales globales y contribuirá a remodelar el sistema financiero mundial, pasando progresivamente de la periferia a su centro. Pese a que China no ha completado al cien por cien las exigencias en la apertura de su cuenta de capital, tanto el FMI como EEUU no podían obviar las transformaciones experimentadas por este país en los últimos lustros, hoy la primera potencia comercial del planeta y también titular de la cuarta divisa del comercio internacional con un 2,5 por ciento de los intercambios globales en RMB (frente al 45 por ciento del dólar

*La creación del Banco Asiático de Inversión e Infraestructuras realza la credibilidad del yuan y acelera su utilización en las transacciones comerciales globales*

y el 28 por ciento del euro). La decisión del FMI reconoce el poder financiero de China y trata de compensar el descontento tanto de este país como de los BRICS con el funcionamiento de las instituciones mundiales clásicas controladas por EEUU y sus aliados. Un lustro esperaron a la ratificación por parte de EEUU de la reforma de la cuota y el sistema de gobernanza del FMI.

La larga marcha de la divisa china para formar parte del paquete de monedas de referencia global se inició en julio de 2005 cuando las autoridades decidieron dejar flotar su moneda en una estrecha banda. A partir de 2006, la apertura prosiguió con la presencia de inversores extranjeros en cuatro bancos del Estado y en una veintena de instituciones financieras con un límite del 25 por ciento del capital. Tras el XVIII Congreso del PCCh (2012), los acuerdos bilaterales para la utilización del yuan en las transacciones comerciales se multiplicaron (31 a finales de mayo de 2015).

Debe destacarse igualmente que tras la cumbre de APEC de noviembre de 2014 en Beijing, las bolsas de Shanghai y Hong Kong fueron conectadas, autorizándose las inversiones cruzadas. Es la primera vez en la historia de la RPCh que un inversor privado puede comprar acciones y productos financieros en una bolsa china. Una etapa más en el proceso de lenta apertura del mercado de capitales chino, sentando las bases para la tercera bolsa mundial tras el NYSE y el Nasdaq, por delante de Londres y Tokio.

Se crearon también nuevas zonas de librecambio (Cantón, Qianhai -Shenzhen-, Hengqin -Zhuhai-, Fujian, Tianjin), iniciativas que confirman la voluntad de apertura con el afán de desbloquear el mercado de los servicios y proveer a los operadores chinos de los hábitos de competencia internacionales en un contexto donde la iniciativa del TPP ejerce una presión constante sobre el conjunto de la zona.

### **La deuda de las administraciones locales**

En junio de 2013, la deuda global de China representaba el 56,2% del PIB (23% correspondía al gobierno central y el 33,2% a las administraciones locales). Según fuentes oficiales, el monto de la deuda local aumentó un 30% en relación a 2014 y alcanza unos 4,2 billones de yuares. Reducir ese monto constituye una de las grandes reformas en curso. Lou Jiwei, ministro de finanzas, lanzó una operación para reabsorberla con urgencia mediante el otorgamiento préstamos a bajo interés emitidos por los gobiernos provinciales, pero la experiencia no dio buenos resultados. Las provincias se mostraron reticentes a dar cuenta exacta de sus créditos y de su fisonomía (empresas, deudas

tóxicas, ligados a las obligaciones sociales) y muchas subestimaron la importancia del problema para dar la impresión de buena gestión. El gobierno central debió entonces modificar su estrategia ante el agravamiento de la moderación del crecimiento. Se optó por reorientar las deudas de las provincias hacia los principales prestamistas de las administraciones locales y los tenedores de sus deudas, los bancos del Estado. Estos suscribieron las obligaciones emitidas por las provincias a pesar de sus bajas tasas de interés. La garantía del poder público permitió la paulatina transformación de deuda en obligaciones.

El plan en tres tiempos de Lou Jiwei contemplaba la instauración de la obligación de transparencia y de control de los presupuestos por parte de la Asamblea Popular Nacional, la obligación de distinguir claramente las sociedades fiduciarias de las administraciones o cerrarlas y la obligación de proceder al inventario detallado de las deudas locales, controlando las finanzas provinciales mediante la reestructuración de las deudas existentes cuyo montante exacto el gobierno desconocía. El gobierno central autorizó a las provincias a emitir obligaciones garantizadas destinadas a transformar sus créditos en préstamos con periodos de 3 a 10 años y con intereses comprendidos entre el 2,94 y el 3,41%, ligeramente superiores a los de las obligaciones emitidas por el Banco Central. En paralelo, dio marcha atrás al permitir de nuevo que las sociedades fiduciarias pudieran empeñarse en nombre de las administraciones locales ante el temor de que el rigor del proceso de control llevará a un retroceso en el crecimiento perjudicial para el empleo.

Un informe del McKinsey Global Institute revela una explosión de la deuda china desde 2007, que alcanzaría el 282% del PIB (incluyendo entidades financieras públicas, administración central y locales, sector privado, empresas) en junio de 2014, el más elevado de los emergentes y sobrepasando el nivel de deuda de la mayor parte de los países desarrollados. Una característica esencial de la deuda china es la sobreexposición de las empresas, especialmente de las empresas públicas, con una rentabilidad claramente baja. Pero la parte clave del informe es la alusión a que buena parte de los descubiertos está relacionada con el sector inmobiliario, muy frágil, a pesar de que representa el 30 % del PIB, de ahí la importancia de evitar una crisis brutal en el sector que pueda llevar consigo una reacción en cadena. El 67% de los créditos están en manos de los bancos, sociedades fiduciarias y empresas, y un 50% de ese importe tiene una conexión directa o indirecta con el sector de la construcción. Debe mencionarse también un sector financiero no oficial pero tolerado que tiene el 50% de los créditos nuevos agravados por las tensiones financieras relacionadas con el saneamiento de numerosas provincias que están en situación de cuasi quiebra. Pese a todo, dice el informe, el Banco Central tiene medios para atenuar los efectos.

El nuevo liderazgo del PCCh mostró desde el inicio de su mandato una clara voluntad de poner orden en el sistema financiero, ensayando nuevas medidas de apertura en la Zona de Libre Comercio de Shanghai y de Qianhai, conectando las bolsas de Hong Kong y Shanghai, o creando los certificados de depósito -títulos de crédito negociables de un monto mínimo de 50 millones de yuanes- destinados a hacer más fluido el mercado interbancario, paso necesario para establecer un sistema de seguro de depósitos, camino de la liberación de las tasas de interés.

Un eje igualmente destacado es el énfasis en el control de la finanza gris, aumentando la vigilancia sobre el comportamiento de las instituciones financieras públicas locales y protagonistas de créditos fáciles que nutren el monto de deuda de las administraciones locales. Según las autoridades, habría en China hasta 397 “productos financieros” de riesgo con un valor total de 82,4 mil millones de yuanes, que representan el 28% de los capitales detenidos por las 68 instituciones financieras locales.

### **Las implicaciones sociales y políticas**

Buena parte de las tensiones registradas en el verano de 2015 son reflejo de la difícil transición en la que se encuentra China. Desde la baja en las reservas de cambio, la doble devaluación del yuan del 11 y 12 de agosto, las bajas en el tipo de interés y de reserva obligatoria, la caída en la producción industrial, etc., las vicisitudes que rodean esta evolución añaden cierta incertidumbre que pudiera agravarse si surgen controversias internas de cierto calado con implicaciones políticas.

Algunos expertos chinos vaticinan que 2016 será un año convulso a medida que la reestructuración en los grupos públicos se intensifique, evidenciando notorios problemas como el “desempleo invisible”, hoy sometido a control. La CASS prevé que en 2016 aumentarán los despidos y el sector servicios no será capaz de reabsorber los excedentes. El empleo también se reducirá a medida que se relocalicen empresas chinas en el extranjero. Fuentes oficiales destacan que el 39,7 por ciento de las empresas estatales tienen pérdidas y muchas han suspendido, total o parcialmente, la producción retrasando el pago de salarios a los trabajadores.

El ajuste industrial y socioeconómico en curso puede provocar disturbios internos serios, dicen quienes consideran que la transición no será fácil ni pacífica. Según el instituto Hurun de Shanghai, un 64 por ciento de las grandes fortunas chinas mostraban en 2014 claras

*El ajuste industrial y socioeconómico en curso puede provocar disturbios internos serios*



intenciones de salir del país. No falta quien acuse a las elites, incluidos los príncipes rojos que ahora detentan el poder, de olvidarse de los auténticos artífices del crecimiento, de acaparar las riquezas y evitar la redistribución. La evolución del coeficiente Gini desde hace 25 años es alarmante y la redistribución, siguiendo la consigna de la sociedad armoniosa del antiguo equipo de Hu Jintao, no se llevó a efecto. Pasó del 0,30 en los años noventa a 0,46 en 2006, y hoy podría rondar el 0,60, cuando 0,40 es el umbral de potencial riesgo de agravamiento de las tensiones sociales. Los que temen escenarios explosivos, tanto adinerados como clase media con fortuna, salen de China, y muchos de los situados en los estratos medios y superiores de la sociedad, ansían disponer de un segundo pasaporte y se las agencian para tener a parte de la familia fuera.

Las reservas de cambio de China bajaron por cuarto trimestre consecutivo con una caída de 116.000 millones de dólares en el primer trimestre de 2015, y otra de 36,2 mil millones en el segundo. En 2014, en los dos últimos trimestres, las bajas fueron de 105 y 47 mil millones, lo que hace una suma total de más de 300 mil millones. Algunos asociaron este hecho con la fuga de capitales ante la caída de la confianza en la economía china. Goldman Sachs llegó a cuantificarlo en unos 200 mil millones, una suma récord. Beijing dijo que los movimientos de capitales hacia el extranjero no eran significativos y que en parte podía deberse a las implicaciones financieras de proyectos exteriores de China como las rutas de la seda o el BAI. El Banco Central certificó que se habían aportado 48 mil millones al Banco de Desarrollo y otros 45 al Eximbank, inyecciones de capital destinadas a relanzar el crecimiento y apoyar las exportaciones en un contexto marcado por una reducción del 10 por ciento del excedente comercial. Los analistas externos atribuyen a la caída de la confianza el principal causante de la fuga de capitales y por ello prevén una bajada continua y progresiva.

Desde su llegada al poder, Xi Jinping, con el argumento de la corrupción, ha procurado debilitar los círculos de apoyo de sus antecesores, Jiang Zemin y Hu Jintao, lo cual generó inquietud y frustración entre los protegidos de estos, dando pie a la conformación de redes de adversarios en los servicios de seguridad, militares o en sectores estratégicos. El riesgo de una crisis política y las dudas sobre la solidez del tándem integrado con el primer ministro Li Keqiang generan argumentos contradictorios. La severidad de la lucha contra la corrupción aumenta la popularidad de Xi frente a los rencores de los usufructuarios de los antiguos esquemas de desarrollo, hoy insostenibles. Pero resurgen los temores al resurgimiento de la lucha de clanes o al debilitamiento del consenso en la gestión del poder promovido por Deng para evitar la reaparición de las “dos líneas”. El nuevo liderazgo trata de ganar tiempo para que la confianza social no

*En 2015 se ha registrado un aumento del 70 por ciento en el número de multimillonarios, de los cuales un 25 por ciento son miembros del PCCh*

se debilita en tanto no se aprecian los resultados de los esfuerzos en la reducción de las diferencias de desarrollo y desigualdades. En 2015 se ha registrado un aumento del 70 por ciento en el número de multimillonarios en dólares, de los cuales un 25 por ciento, al menos, son miembros del PCCh.

Frente a tal estado de cosas, en el otoño de 2012, antes del XVIII Congreso del PCCh, sociólogos como Zhang Lifan, antiguo miembro de la Academia China de Ciencias Sociales, alertaba sobre la importancia de acometer reformas políticas serias en los primeros cinco años de mandato de Xi, advirtiendo que, de no hacerlas, el PCCh desaparecería en diez años. Xi evocó el escenario de la desaparición del PCCh nada más tomar posesión del cargo a la vista de su descrédito ético, pero una vez en la cumbre del poder ha acentuado la concentración, la represión de los reformistas y matiza las reformas políticas. Otra voz a tener en cuenta es la de Sun Liping, profesor de sociología en Xinhua University, mentor universitario Xi Jinping, quien ya en 2009 describía los riesgos de descomposición de una burocracia que había perdido el norte moral y que gangrenaba la honestidad y la demanda de justicia de la sociedad china. Sun denuncia las tendencias despóticas del actual liderazgo, su estilo autocrático, el exceso de centralismo y la proliferación de la obediencia ciega, actitudes que reflejarían la debilidad del gobierno.

### **La dimensión exterior**

El hilo de continuidad entre las reformas internas y la expansión global de la economía china es inequívoco. Cabe hacer mención de varios frentes. Primero, la conclusión de TLCs con Corea del Sur y Australia y la intensificación de las negociaciones comerciales con EEUU, Japón y Europa. Segundo, el impulso de ambiciosos proyectos que abarcan los cinco continentes, desde la revitalización de las rutas de la Seda a los marcos de cooperación establecidos con los PECO, CELAC, o África, todos ellos sustentados con generosas promesas de inversión y préstamos que deben permitir dar salida a los excesos de capacidad internos en numerosos sectores y generar espacios de desarrollo y consumo en el exterior que operen el necesario retorno a las arcas chinas. Las giras de los máximos dirigentes chinos son una constante y siempre van acompañadas de propuestas estratégicas con una clara voluntad expansiva y transformadora.

Los efectos acumulados de estas acciones impulsan la economía china hacia una mayor apertura (Lin, 2013).

## Conclusiones

Es difícil hacerse una idea exacta de la situación de la economía china. La impresión que domina es la desconfianza sobre las informaciones económicas que proceden de fuentes oficiales. Oscilan entre un pesimismo excesivo y un optimismo ilusorio, entre catástrofe y milagro, entre voluntarismo y prudencia. La debilidad de los pedidos industriales, el retroceso del empleo, la baja de la producción como consecuencia de la contracción de la demanda en Europa, la atonía del sector productivo, hacen sospechar a los observadores especializados y fundamentan una sombra de inquietud sobre la capacidad del actual liderazgo para superar los déficits socio-económicos y políticos que el régimen decidió afrontar desde 2012. Las cifras de la economía de este año 2015 no han sido especialmente estimulantes y evidencian que la economía enfrenta un momento adverso a pesar de las medidas de relanzamiento presupuestario y nuevas inversiones públicas en infraestructuras, transportes, etc.

Pero también hay datos positivos. Además de cifras esperanzadoras en el comportamiento del mercado inmobiliario, cabe señalar que la novedad más celebrada es el aumento lento pero regular de la parte del consumo en el PNB, atestiguando que la difícil transición económica está en marcha a pesar de los obstáculos. La clase media capaz de consumir a la occidental aumenta inexorablemente (estimada en unos 75 millones de hogares en 2015), la parte del consumo en el PNB que bajó del 38 al 36% entre 2006 y 2010 está constantemente al alza. Pese a ello, las cifras están todavía lejos de las registradas en las economías occidentales (Alemania, 55%, Reino Unido, 64%, EEUU, 68%). Otra cosa es la sostenibilidad futura de ese modelo, tanto en China como en el resto del mundo.

Los salarios han crecido un 7,8% de media en los últimos doce meses, el excedente comercial supera los 30.000 millones de dólares, las inversiones chinas en el extranjero viven un momento de gran expansión y sigue siendo China el primer destino de la inversión extranjera en el mundo. A pesar de la caída de la bolsa en un 30%, su valor capitalizado es aun superior en un 80 por ciento al de hace un año.

El impulso reformista que vive el gigante asiático se inscribe en el vasto proyecto de modernización y de renovación del “sueño chino”, que debe conciliarse con la afirmación de una nueva ola de apertura. No hay un esquema o una hoja de ruta clara de las reformas, cuyo pilotaje depende de los diversos “grupos dirigentes” creados a nivel central para proyectar la reforma en sus diferentes aspectos. La conciencia sobre la necesidad de introducir cambios es absoluta pero los intereses afectados pueden derivar en bloqueos que agrieten el

consenso necesario para seguir avanzando. En esta tesitura, los líderes chinos tienen la exigencia añadida de limitar el alcance de los impactos de las reformas en el propio PCCh de cuya preservación, por el momento, nadie parece dudar.

### **Referencias bibliográficas**

Au Loong Yu (2013), *La Chine, un capitalisme bureaucratique, forces et faiblesses*, París : Syllepse.

Bergère, Marie-Claire (2007), *Capitalisme & Capitalistes en Chine, des origines à nos jours*, París : Perrin Asie.

Bréhier, Delphine (2007), *Miracles et revers de la croissance économique chinoise de 1949 à 2005*, París : Le Manuscrit.

Gao, Liang (2013), "Changing Developmental Pattern Requires Systematic Thinking", *Political Economic Review*.

Lin Chun (2013), *China y el capitalismo global*, Barcelona, El Viejo Topo.

(2006), *The Transformation of Chinese Socialism*, Durham: NC: Duke University Press.

Naughton, Barry (2006) *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, Mit Press Ltd

Ríos, Xulio (2014), *Bienvenido Mister Mao*, Madrid: Akal

- (2012), *China pide paso*. De Hu Jintao a Xi Jinping, Barcelona: Icaria.

- (2007), *Mercado y control político en China*, Madrid: La Catarata.

Wei, Dan (2001), *A China e a Organização Mundial do Comercio*: Coimbra, Almedina

# Cuba: mirando hacia el futuro

*Andrés Serbin*

*Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)*



## **Introducción**

En el marco del aislamiento regional y del embargo impuestos por los Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría, la Revolución Cubana se constituyó, desde la década de los sesenta del siglo pasado, en un referente de los movimientos revolucionarios en América Latina y en otras partes del mundo. Con algunos altibajos y con la asistencia y el creciente apoyo de la URSS y del campo socialista, la Revolución Cubana marcó, para la época, un claro derrotero internacional y buscó desarrollar un modelo político y social que apuntara a la construcción del socialismo a través de un economía centralizada, al despliegue de un nacionalismo anti-hegemónico frente al bloqueo impuesto por los Estados Unidos y al desarrollo de un igualitarismo social a través del Estado y de una serie de políticas sociales, elementos que, dadas las limitaciones geográficas y demográficas de la isla, hicieron a su singularidad en la región y en el mundo. Sin embargo, el modelo de economía centralizada refirió básicamente a los referentes del momento del “socialismo real” existente particularmente en los países de Europa Oriental.

*Desde la década de los noventa, el modelo económico, el sistema político y la sociedad cubana han vivido transformaciones sustanciales*

El colapso de la URSS (y consecuentemente el de la asistencia soviética) y el fin de la Guerra Fría, generaron una dramática crisis económica y marcaron, a finales de la década de los ochenta y los noventa del siglo pasado, una nueva fase del proceso político cubano. La crisis evidenció la disfuncionalidad del modelo económico existente (y su fuerte dependencia de la asistencia del campo socialista) y el inicio de una serie de transformaciones internas, en el marco del llamado “Período Especial en tiempos de paz”, mientras que la confrontación con los Estados Unidos subsistía como un legado de la polarización Este-Oeste. De hecho, este legado de confrontación marcó decisivamente todas las etapas del desarrollo del sistema político cubano hasta el inicio de las conversaciones bilaterales en diciembre de 2014 y, bajo otras modalidades, lo sigue haciendo hasta el día de hoy.

Subsiste en la actualidad un debate sobre la funcionalidad del modelo económico desarrollado por la Revolución Cubana desde la década de los sesenta, con diversas posiciones al respecto. Pero existe una coincidencia general en torno a que probablemente el modelo económico asumido ya mostraba signos de estancamiento antes del colapso soviético “debido a sus propios problemas estructurales” (Sánchez Egozcué 2015: 132) y a que los problemas económicos “no empezaron con la caída del campo socialista” (Torres 2014:96; Alonso 2014: 98). No obstante, la crisis desatada por la implosión y colapso de la URSS fue un detonante que evidenció las falencias de este modelo.

Por otra parte, con el fin de la Guerra Fría, la nueva situación internacional planteó una serie de disyuntivas en torno al modelo a seguir para enfrentar la crisis y encarar los cambios necesarios. La “perestroika” en Rusia, con una rápida transición hacia una economía de mercado que, luego de un período de alta inestabilidad política derivó en un capitalismo autoritario (democracia soberana) al estilo de la Federación Rusa desarrollada a partir de la presidencia de Putin (Laqueur 2015), o un capitalismo de estado con apertura progresiva al mercado con un control político por parte de la dirigencia según el modelo chino y vietnamita, parecían algunas de las alternativas viables. Pero ninguna de estas opciones (y en particular la primera, fuertemente resistida por la dirigencia cubana) tendió a reflejar claramente las subsecuentes transformaciones impulsadas en la isla.

Pese a que la Constitución de 2002 reafirmó el carácter irreversible del proceso socialista cubano, la grave y devastadora crisis económica y social que se fue perfilando desde el llamado “Período Especial” —venía asociada a una serie de factores que actuaban como lastres para la posibilidad de diseñar una salida a la misma. El escritor Leonardo Padura menciona algunos de estos lastres — improductividad de la empresa socialista, ineficiencia de los sistemas de producción y distribución de productos agropecuarios, la corrupción en diversos nive-

les, la política de pleno empleo, la fuga de profesionales hacia otras actividades más rentables como el turismo, en suma “el resquebrajamiento de los órdenes económicos, sociales y hasta morales” (Padura 2012: 27). Este cuadro de situación y su progresiva profundización, necesariamente requería de una serie de “cambios estructurales y conceptuales”.

En este marco, desde la década de los noventa y especialmente a partir de 2007, el modelo económico, el sistema político y, en particular, la sociedad cubana, comenzaron a vivir una serie de transformaciones sustanciales que, en esencia, reflejan un cambio estructural que, con mayores avances o retrocesos, plantea un final abierto para la futura evolución de Cuba, fundamentalmente porque, como lo señalan algunos analistas, existen dudas acerca de la claridad de los objetivos y de la coherencia de las medidas encaradas (Blanco 2012; Halsing 2015).

### **La “actualización” del modelo y sus alcances**

Algunos investigadores señalan que las transformaciones en curso desde 2007, son una continuación y, a la vez, una ruptura con las transformaciones impulsadas desde finales de la década del ochenta y a principios de los noventa, proceso “en el cual el país no tuvo otra alternativa que cambiar para sobrevivir y tratar de reinsertarse en la economía mundial con las reglas de juego de esa economía” (Triana 2012:82). De hecho, desde esta perspectiva, la actual sería la tercer etapa de transformación, luego de la primera iniciada en la década del noventa y que abarcó hasta la primera década del siglo XXI, con una combinación de crisis y crecimiento; la segunda - la más dinámica en términos de tasas de crecimiento, con inversiones masivas en ciertos sectores como salud y educación, pero a la vez la descapitalización de una parte del sector industrial (en particular el azucarero), y el rompimiento de la disciplina monetaria - asociada al inicio de la Batalla de Ideas promovida por Fidel Castro y el PCC, el estrechamiento de los vínculos con Venezuela y una reorientación de los nexos internacionales que también incluyó una más estrecha relación con China; y la actual, vinculada a la presidencia de Raúl Castro, caracterizada por tasas relativamente bajas de crecimiento junto con la recomposición de las cuentas externas del país (Triana, 2012: 83-84) y una marcada diversificación de las relaciones internacionales que culmina, en diciembre de 2014, con el inicio del restablecimiento de las relaciones con los Estados Unidos. Sin embargo, estas tres etapas no se desarrollaron de una manera lineal, generándose cambios, avances y retrocesos particulares en la transición de cada una de ellas, acompañadas de transformaciones importantes en los presupuestos ideológicos

*No se ha abordado un cambio en la estructura de poder y en la relación entre la elite político militar del país y la sociedad cubana*

que sustentaron las reformas económicas, y que desembocan en la actual coyuntura que “tiene en las restricciones internas su principal detonante” (Triana 2012: 84). Algunos de estos cambios, avances y retrocesos reflejan asimismo las tensiones y contradicciones de la elite político-militar que, en las diferentes etapas, se debatió entre la urgencia de iniciar una transformación del modelo y la resistencia a modificarlo.

La nueva coyuntura, iniciada en 2007 luego de la renuncia de Fidel Castro y formalizada con la asunción oficial a la presidencia de su hermano Raúl Castro en 2008, conllevó esta vez no sólo ajustes parciales al modelo, sino también un cambio estructural que implicó una restructuración profunda –y actualmente en pleno desarrollo– de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y del modelo de gobernabilidad existente (Sánchez Egozcué 2015:125). A través de los lineamientos para una nueva política económica y social, el gobierno de Raúl Castro impulsó desde 2007 un proceso integral de reformas. La introducción restringida de elementos del mercado pretendió dar una nueva viabilidad al socialismo e impulsar el surgimiento de un sector privado con la fuerza de trabajo liberada a partir de los masivos despidos sufridos en las empresas estatales. Sin embargo, hasta ahora, esta “actualización de la Revolución” no se refleja demasiado en mejoras concretas de la realidad cubana (Ganter 2015), en el marco de un discurso que predominantemente “se ha situado alrededor de la economía” (Torres 2014:78), pero que no ha abordado radicalmente un cambio en la estructura de poder y de la relación entre la elite político-militar del país y la sociedad cubana.

No obstante, lo que distingue a la actual etapa de transformación de los cambios iniciados en la década de los noventa es la admisión de que el modelo pre-existente era disfuncional, de que existe una voluntad política para encarar el cambio necesario y que la aceptación de este cambio es irreversible (Sánchez Egozcué 2015: 133). Esta admisión oficial constituye un punto de inflexión fundamental tanto para la comprensión de las transformaciones en curso como para los posibles derroteros futuros del país.

A su vez, el cambio estructural encarado consecuentemente se produce en un marco internacional dónde se imponen una serie de factores decisivos, desde la persistencia de las secuelas de una crisis global con sus incertidumbres y complejidades a la creciente interdependencia internacional, la persistencia de los efectos del embargo estadounidense y la re-articulación de las relaciones de poder en un mundo crecientemente multipolar (Serbin 2014; 2015b), a los que se suman los impactos climáticos que hacen particularmente vulnerable a la isla por el incremento de huracanes y de sequías.



Pero, simultáneamente, una serie de factores internos contribuyen a generar una coyuntura particularmente compleja para Cuba. Entre éstos se cuentan el sobredimensionamiento del sector público; una sobre-abundancia de restricciones y de reglas que obstaculizan las iniciativas privadas; estructuras institucionales e incentivos distorsionados y heredados de las fases previas; una poderosa burocracia estatal resistente al cambio y al escrutinio público; una cultura reticente a la discusión crítica; una baja productividad junto a la descapitalización de las estructuras productivas y de la industria, una marcada incapacidad de impulsar una autosuficiencia alimentaria y una fuerte presión demográfica vinculada a la baja tasa de natalidad, a la emigración de jóvenes y al envejecimiento de la población, entre otros factores relevantes (Sánchez Egozcué 2015:126).

Las consecuentes presiones para impulsar un cambio estructural del modelo llevan, a partir de 2010, al lanzamiento del proyecto de los “Lineamientos de política económica y social” que luego de un debate a diferentes niveles, es aprobado por el VI Congreso del Partido Comunista Cubano en abril de 2011, con el propósito de introducir, en los siguientes cinco años, una serie de cambios en la economía, en las estructuras institucionales y en la sociedad cubana, bajo la implementación del llamado “modelo de actualización económica” (Serbin 2013).

Es importante señalar, en este sentido, que, para el momento, se produce un importante reconocimiento y desplazamiento del foco de atención oficial de las presiones internacionales – tanto asociadas a la crisis global como a los impactos del bloqueo estadounidense – a la explicitación de la importancia de la amenaza constituida por la acumulación de problemas domésticos (Sánchez Egozcué 2015:128), en tanto algunas de estas presiones había sido abordadas en forma exitosa en los años precedentes (Serbin 2011). Este desplazamiento, sin embargo, asimismo implica una nueva percepción de la articulación entre los necesarios cambios internos en la sociedad y la economía cubana y la reformulación de la política exterior, con énfasis en la diversificación de las relaciones internacionales y la atracción de inversiones externas (Alzugaray 2011; 2014; Pérez Villanueva 2010; Serbin 2011; 2013)

Por su parte, los “Lineamientos” han configurado la hoja de ruta de las reformas iniciadas y, de alguna manera, constituyen “una plataforma que expresa un consenso social y político para esta etapa del proceso” (Triana 2012:86) que implica transformaciones en la estructura y en la gestión de la propiedad que tienden a disminuir la presencia del Estado en la economía; la re-estructuración y modernización del aparato estatal, y la erradicación de restricciones y prohibiciones que limitaban las oportunidades de la población (Triana 2012:86-87).

En el ámbito económico, la “actualización del modelo” consecuente apuntó a promover cambios importantes predominantemente en seis sectores – el usufructo de tierra estatal baldía por parte de cooperativas y de agricultores con el propósito de incrementar la producción agrícola y alimentaria; el despido de empleados estatales y la ampliación de las actividades económicas no estatales, promoviendo el cuenta-propismo y la absorción de la fuerza laboral cesante; el recorte de los servicios sociales con el fin de disminuir el gasto público; la atracción de inversiones extranjeras, y la unificación de la doble moneda. Circulan dos monedas en Cuba: el peso nacional (CUP) y el peso convertible (CUC), ninguna se transa en el mercado internacional y el CUC está sobrevaluado (algo mayor que el dólar). La tasa oficial de cambio para la población es 25 CUP por 1 CUC, pero en las empresas estatales es a la par. La dualidad monetaria creó serias distorsiones: los trabajadores reciben su salario en CUP pero parte de sus gastos es en CUC; no se puede determinar la eficiencia de las empresas, la rentabilidad de las exportaciones y la factibilidad de las inversiones. (Mesas-Lago 2015:165). La resolución es muy compleja y difícil de entender incluso para expertos (Hershberg 2011 y Vidal y Pérez Vilanueva 2015).

*Existen posiciones divergentes al evaluar los logros y avances del proceso de "actualización del modelo económico"*

En esencia, como señalábamos en otro lugar, la “actualización”, a la vez de abordar algunos elementos clave de la economía, respondió asimismo a la necesidad de dar respuesta tanto las crecientes presiones internas y del entorno internacional, como a preservar la estructura política existente (Serbin 2013). Una cuestión primordial, no obstante, es si las medidas implementadas por Raúl Castro desde 2007, ratificadas por el VI Congreso del Partido en 2011 y que continúan desarrollándose en 2016 en el marco de la “actualización” del modelo, serán capaces de sacar a la isla de sus problemas estructurales, sin afectar el modelo político existente.

A este respecto, existen posiciones divergentes al evaluar los logros y avances del proceso de “actualización del modelo económico”. Mientras que, desde una perspectiva, se plantea que Cuba ha sido más exitosa tanto en términos de crecimiento económico como de mantener un sistema de protección social de lo que el “consenso de Washington” hubiera podido esperar, como así también de desarrollar mecanismos de consulta popular, contener la inflación y mantener la estabilidad económica, y mantener el control del Estado en el proceso de re-estructuración económica (Morris 2014), otros analistas se muestran más escépticos y balanceados al señalar algunos problemas específicos.

Como apunta un análisis de 2015, si bien las reformas estructurales encaradas han sido positivas, orientadas hacia el mercado y las más importantes bajo la Revolución, las fuertes regulaciones, obstáculos e

impuestos (usualmente justificados para evitar la concentración de la riqueza) crean desincentivos e impiden el logro de resultados tangibles, mientras que la implementación de las medidas ha sido lenta. En este sentido la “actualización del modelo” basada en el predominio del plan central y la propiedad estatal sobre el mercado y la propiedad no estatal no ha tenido éxito en los países socialistas incluyendo a Cuba. La reforma agrícola clave - el usufructo de las tierras - , ha requerido una segunda ley más laxa, pero aún con restricciones importantes. Sin embargo, si estas regulaciones se liberalizarán aún más, podrían contribuir a incrementar la producción agrícola y a reducir las costosas importaciones de alimentos. El trabajo no estatal ha crecido pero no lo suficientemente como para absorber el empleo estatal innecesario. El coste de los servicios sociales se ha reducido y el racionamiento está siendo desmantelado gradualmente; pero estas reformas necesarias causan efectos sociales adversos, que han ampliado la población vulnerable, en tanto la asistencia social ha sido recortada de forma severa. La nueva ley de inversión extranjera es más flexible que la ley anterior pero aún mantiene varias de sus restricciones y hasta ahora no ha atraído las inversiones foráneas esperadas. La unificación monetaria es necesaria y será beneficiosa aunque la reforma no revela sus elementos claves y se ignora cuándo ocurrirá.

Por otra parte, si bien las reformas en curso muestran avances a nivel micro, mucho de los resultados esperados están por debajo de las metas propuestas. Los indicadores macroeconómicos no han mejorado: el crecimiento del PIB es anémico y entre los más bajos de la región; la producción agrícola disminuyó o se estancó en los cuatro años posteriores al comienzo del usufructo y las importaciones de alimentos han crecido debido al desempeño negativo de la agricultura. El déficit en el balance de bienes, que ha sido compensado por el excedente en el balance de servicios gracias a Venezuela - cuya asistencia ha sido un factor crucial en esta etapa - , está en riesgo por la severa crisis económica venezolana. Los avances en el proceso de normalización de las relaciones con los Estados Unidos, especialmente en el ámbito de las relaciones económicas, podrían contribuir a ayudar a Cuba en el proceso de transformación, aunque es poco probable que provean subsidios de la escala provista por la URSS y por Venezuela. Como termina afirmando el mismo análisis: “Los 56 años de socialismo cubano han probado la urgencia de transformar substancialmente el modelo para generar un crecimiento económico adecuado y equidad social sostenible. Las reformas sino-vietnamitas, más rápidas y exitosas, manteniendo el Partido en el poder, podrían ser el camino a seguir, pero los dirigentes cubanos sostienen que no son viables en Cuba debido a diferencias significativas con los dos países asiáticos. El año 2016 será crucial para atisbar el futuro económico cubano: si se aceleran y profundizan las reformas logrando efectos,

*Cuba tendió a romper gradualmente sus aislamiento y a ampliar sus relaciones regionales que culminó con la Cumbre de la CELAC en La Habana*

si se materializa la inversión externa, si se logra avanzar en la normalización de las relaciones con los Estados Unidos y si los niveles de vida del pueblo cubano dejan de caer e inician una recuperación que legitimaría las reformas” (Mesa-Lago 2015:167).

En este marco, luego de más de medio siglo de confrontación y de hostilidades, el 17 de diciembre de 2014, los gobiernos de Cuba y de los Estados Unidos iniciaron conversaciones para el restablecimiento de relaciones diplomáticas y para la eventual normalización de las relaciones entre ambos países. La fecha marca un decisivo cambio en la política exterior de Cuba en un entorno internacional, hemisférico y regional sujeto a transformaciones significativas y desplaza parcialmente la atención del proceso de cambios domésticos iniciados con el proceso de “actualización del modelo económico y social” a desarrollarse en un período de cinco años a los avances en las relaciones bilaterales.

Por otra parte, la situación a fines de 2014 “estaba madura como nunca antes, gracias a la coincidencia única de factores favorables (...): el contexto interno de la opinión pública norteamericana, de los gobiernos latinoamericanos y del resto del hemisferio, de la Unión Europea, de la mayor parte de los cubanoamericanos; y finalmente, del proceso de cambio en pleno desarrollo de la propia isla” (Hernández 2015:105).

### **Cuba y su inserción regional y global**

Por otra parte, a casi tres décadas del colapso del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), la inserción internacional cubana ha cambiado sustancialmente. Luego de un intenso activismo internacional y de un papel destacado en el ámbito global, considerando las limitaciones de un pequeño país como Cuba (Domínguez 2001; Serbin 2001), el gobierno cubano debió reorientar sus prioridades en el ámbito de las relaciones internacionales. Inicialmente, a lo largo de más de una década, la primera reorientación de la política exterior cubana apuntó a desarrollar las relaciones con Canadá y con la Unión Europea como socios fundamentales, con el turismo y las remesas como soporte de la economía, en reemplazo de otros sectores como la industria azucarera. Sin embargo, la llamada “posición común” de la Unión Europea impulsada en 1996 en materia de derechos humanos obstaculizó este proceso hasta la actualidad<sup>1</sup>. Canadá, con la designación del conservador Stephen Harper como Primer Ministro en el febrero de 2006 dio inicio a un proceso de distanciamiento de la política de “*constructive*

<sup>1</sup> Cuba es el único país de América Latina y el Caribe con el cual la UE no ha firmado un acuerdo bilateral. La “Posición común” demostró de todos modos ser ineficaz, en gran medida porque cada vez fueron más los Estados miembros de la UE que la eludieron mediante la celebración de acuerdos bilaterales (Ganter 2015).

*engagement*” de su predecesor liberal a pesar de los estrechos vínculos comerciales con la isla, de alineamiento con la política exterior de los EEUU y de un renovado énfasis en los temas de democracia y de derechos humanos que tendió a enfriar las relaciones políticas entre ambos países hasta su encuentro con Raúl Castro en la VII Cumbre de las Américas luego del papel desempeñado por el gobierno canadiense, junto con el Vaticano, en el proceso de iniciación de las conversaciones entre Cuba y los EEUU. Por otra parte, la Unión Europea ha estado negociando, desde comienzos de 2014, un acuerdo de cooperación, dirigido a poner fin a la denominada “Posición común”. Este instrumento, que establece como objetivos para un diálogo con Cuba la democratización y la mejora en la situación de derechos humanos, pero también la apertura económica del país, ha sido rechazado por el Gobierno en La Habana, que lo considera un planteo orientado al cambio de régimen. Esta situación impidió durante las últimas dos décadas una colaboración más constructiva en la UE. Cuba es el único país de América Latina y el Caribe con el cual la UE no ha firmado un acuerdo bilateral. La “Posición común” demostró de todos modos ser ineficaz, en gran medida porque cada vez fueron más los Estados miembros de la UE que la eludieron mediante la celebración de acuerdos bilaterales (Ganter 2015).

En la siguiente década, a partir de 2004, se inició una nueva etapa, en la que, en lugar de la búsqueda exclusiva de una mayor diversificación en las relaciones comerciales y de inversión en el mercado internacional, se impulsó una matriz diferente, basada en una serie de acuerdos de gobierno a gobierno con Venezuela y con China como socios principales (Sánchez Egozcué 2015b: 102). En especial, se estrechó la relación con Venezuela tanto en forma bilateral como en el marco del acuerdo ALBA-TCP establecido en 2002: mientras que este país proveía de una asistencia petrolera sustancial a Cuba, generando una alta dependencia económica, el gobierno cubano proveía de servicios profesionales al gobierno bolivariano en diferentes campos.

En el marco de lo que un analista cubano ha denominado un “pragmatismo económico anti-hegemónico” (Alzugaray 2015<sup>a</sup>:189), Cuba tendió a romper gradualmente su aislamiento y a ampliar sus relaciones regionales – primero con el Caribe no hispánico y, posteriormente con América Latina y, especialmente América del Sur, en un contexto en dónde proliferaron los gobiernos de izquierda y centro-izquierda, y en el marco de una política de “círculos concéntricos” que progresivamente re-incorporó plenamente al país en la comunidad latinoamericana y caribeña (Serbin 2011; 2013). La culminación de este proceso se produjo, en lo político, con la realización de II Cumbre de la CELAC en La Habana en enero de 2014, y la presión ejercida por los países latinoamericanos y caribeños para la participación de Cuba, por primera vez, en la VII Cumbre de las Américas en Panamá, realizada en

*Cuba reforzó su presencia en los ámbitos multilaterales y en especial en la ONU*

abril de 2015, que marcó la plena reincorporación de la isla en el hemisferio. Hechos a los que cabe sumar, el rol desempeñado por Cuba en las negociaciones entre el gobierno colombiano y las FARC, conducentes a un acuerdo de paz y que contribuyeron a hacer llegar a la región, a diferencia de las tres primeras décadas de la Revolución Cubana, un claro mensaje sobre el nuevo rol que podía desempeñar en el sistema internacional.

En el plano económico, junto a la asistencia petrolera venezolana, la fuerte inversión brasileña en la ampliación del puerto de Mariel<sup>2</sup> y en la modernización de las centrales azucareras, fueron algunos de los resultados de esta política. Sin embargo, el logro político más relevante alcanzado por la política exterior cubana fue la progresiva construcción de un consenso regional y de la presión consecuente, a partir de la Cumbre de las Américas de Puerto España en 2009, para la aceptación de Cuba por parte de los Estados Unidos, como un actor hemisférico relevante y para los acontecimientos que se inician con las conversaciones de diciembre de 2014. En este sentido, el gobierno cubano pudo romper su aislamiento regional sin generar cambios en su sistema político y sin ceder a las presiones de los Estados Unidos para que se produjera un cambio de régimen, con dos saldos importantes – la ruptura del aislamiento regional, y el inicio de las conversaciones bilaterales en donde los EEUU reconocieron que su política hacia La Habana en las décadas precedentes había fracasado.

Junto a la política orientada hacia América Latina y el Caribe, con sus importantes logros políticos, pero también con resultados económicos y comerciales relevantes, es de señalar el desarrollo de los vínculos con China, que se convirtió en el segundo socio comercial de la isla (si no contamos a la Unión Europea en su conjunto que en volumen de comercio supera a la RPCh), y la recomposición de los vínculos con Rusia después del desplome del comercio bilateral que se produjo luego de la caída de la URSS. Putin condonó un 90% de la deuda cubana contraída con la URSS, junto con promover el incremento de inversiones en la exploración petrolera en aguas cubanas en el Golfo de México. Simultáneamente, a la par del desarrollo de acuerdos y de vínculos importantes con otros actores del Sur Global, Cuba reforzó asimismo su presencia en los ámbitos multilaterales y, en especial, en la ONU, capitalizando su activismo internacional de años precedentes (Serbin 2011).

Más allá de los peligros que entraña la estrecha relación con Venezuela (y que fue funcional no sólo a la supervivencia económica de Cuba sino también para contrabalancear el papel de los Estados

<sup>2</sup> Como señala un economista cubano “*This facility will link Cuba for the first time with global production networks*” (Montreal 2013, citado por Alzugaray 2015<sup>9</sup>), en tanto el puerto de Mariel se convierta en un importante puerto de conexión y traslado de *containers* para la ampliación del Canal de Panamá y en una zona industrial.

Unidos), dada la crisis económica y política el gobierno bolivariano y los efectos negativos ya señalados más arriba, es evidente que el llamado “pragmatismo económico anti-hegemónico” planteado antes del inicio de las conversaciones con los Estados Unidos implicó básicamente que, luego de la lección aprendida con la desaparición de la URSS, Cuba mantuviera una política exterior que favoreció dos dimensiones fundamentales – el mantenimiento de una autonomía de su política exterior basada en la defensa de su soberanía, y una diversificación de sus vínculos en un mundo multipolar en el marco de una reconfiguración de las relaciones de poder mundial, que permitiera una mejor inserción en el sistema económico internacional con el propósito de reforzar las reformas en curso; de generar un contra-balance al embargo estadounidense a través de nuevas alianzas y nexos internacionales, y de mantener, a pesar de las adversidades económicas, la autonomía alcanzada (Serbin 2016). En esencia, la nueva política exterior sirvió para una renovada inserción internacional de Cuba sin generar transformaciones sustanciales en su sistema político, abriendo a la vez una serie de interlocuciones nuevas que permitiesen reforzar el proceso de “actualización” a través de la atracción de inversiones foráneas.

### **La “normalización” de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos**

El inicio de las conversaciones bilaterales del 17 de diciembre de 2014, no modifica estos objetivos, pero atenúa el componente “anti-hegemónico” de esta estrategia, en tanto favorece el inicio de un nuevo ciclo en las relaciones los EEUU con América Latina y el Caribe (Serbin y Serbin 2015; Serbin 2015b), y marca, asimismo, un nuevo hito en el proceso que vive Cuba en la actualidad.

A pesar del conflicto histórico, la asimetría y la desconfianza existentes entre Cuba y los EEUU –rasgos que caracterizaron la relación por 54 años– la nueva orientación emergente apunta hacia el diálogo, la negociación y la cooperación (Castro 2015:92). Es de señalar que pese al cuadro de tensiones de las décadas precedentes, siempre existieron canales de diálogo – públicos o reservados - entre ambos países en distintos temas de interés común, desde las amenazas climáticas a los temas migratorios y de seguridad (LeoGrande y Kornbluh 2014). La diferencia es que ahora estos canales se hacen visibles y evidentes (Hernández 2015: 106). Como señala una analista cubana, “por un lado, están teniendo lugar las negociaciones al más alto nivel enfocadas en el restablecimiento pleno de las relaciones diplomáticas y en los temas más importantes y estratégicos para ambos países (...) por otro, tienen lugar encuentros técnicos, que

*Una victoria republicana en las próximas elecciones en los EEUU puede poner impedimentos a este proceso, incluso llegar a revertirlo*

avanzan de manera paralela” (Castro 2015:92) y que abarcan temas puntuales como los vinculados a los temas migratorios, a las comunicaciones, a temas medioambientales e, inclusive, a las conversaciones militares en el perímetro de la Base Naval de Guantánamo. Como añade esta analista “en tanto no hay asunto excluido de la agenda de conversaciones, los asuntos a abordar son disímiles, incluido el diálogo sobre derechos humanos” (ibidem).

Por otra parte, la reversibilidad o irreversibilidad de este proceso, depende tanto de factores vinculadas a la situación interna cubana – las reformas en curso y, en particular, el proceso de “actualización” del modelo, las decisiones que se tomen tanto en términos de política interna como externa en el próximo VII Congreso del Partido convocado para abril de 2016 (pero demorado al momento de escribir este artículo en su proceso preparatorio) y la continuidad y el relevo generacional de la conducción política del país – como al papel de actores y factores estadounidenses. En este sentido, en primer lugar hay que mencionar el difícil desmontaje jurídico y político del embargo contra Cuba en sí, en tanto las conversaciones se inician por una decisión ejecutiva de la administración Obama. El Congreso o una victoria republicana en las próximas elecciones presidenciales pueden oponer una serie de impedimentos a este proceso o, incluso, pueden llegar a revertirlo desde el lado estadounidense. Sin embargo, la opinión pública en los EEUU, reflejada en varias encuestas a nivel nacional e inclusive en el estado de Florida, evidencia un apoyo al proceso de normalización de las relaciones entre ambos países; diversos sectores empresariales, grupos de inversores y algunos poderosos grupos políticos, incluidos sectores de la comunidad cubano-americana, apoyan esta normalización y la eventual cancelación del embargo, y numerosas instancias no-gubernamentales, tanto profesionales y académicas, como familiares e interpersonales, favorecen este proceso (Castro 2015: 94-95).

El encuentro personal de los dos presidentes en ámbitos multilaterales en los meses recientes (Cumbre de Panamá y Naciones Unidas en Nueva York), las conversaciones telefónicas entre ambos, las visitas de altos miembros del gabinete de Obama a La Habana (como asimismo de altos dirigentes republicanos) y la posibilidad de que Obama visite Cuba antes del fin de su mandato, evidencian el significativo acercamiento entre los dos gobiernos a partir de 2014. A este cuadro –evidentemente no exhaustivo– de factores a nivel bilateral, caben sumar otros factores de carácter subregional, regional e internacional ya señalados, entre los que prevalecen –a pesar del cambio de ciclo en la dinámica hemisférica– las posiciones favorables a la normalización de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, a la eliminación del embargo y a la plena incorporación del primero en el ámbito hemisférico (Serbin 2015a; 2015b).



De hecho, un estudio de 2014 concluye que si el embargo se eliminara, las exportaciones estadounidenses a la isla podrían alcanzar los 4300 millones de dólares al año, mientras que las exportaciones cubanas a los Estados Unidos podrían llegar a 5800 millones (Hufbauer y Kotschwar 2014 citado por Castro 2015:98). Por otra parte, el acercamiento a Estados Unidos y Europa hace abrigar la esperanza de que se obtengan inversiones extranjeras directas, que se requieren con urgencia y que podrían estimular el crecimiento económico (que en 2014, con alrededor de 1,2% anual, se situó muy por debajo del promedio regional). En el caso particular de la relación con los Estados Unidos, una vez eliminada Cuba de la lista de estados terroristas, es probable que, por los actores e intereses involucrados de parte y parte, ésta avance principalmente en el ámbito del comercio y de las finanzas, con los riesgos que pueda entrañar por las asimetrías existentes, cuyo análisis escapa al presente artículo pero que ha sido desarrollado por algunos investigadores y especialistas.

Sin embargo, quizás el elemento más importante en estos avances, aunque no necesariamente de la eventual irreversibilidad del proceso, es la voluntad política existente por ambas partes, en el marco de un entorno regional e internacional favorable.

### **Los cambios y la sociedad cubana**

Más allá de las reformas asociadas con la “actualización” del modelo y el potencial impacto de la normalización de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, el proceso de cambios iniciado a finales de la primera década de este siglo en el marco de una progresiva (y a veces imperceptible) transición de una cultura administrativa vertical a una descentralización flexible del estado actualmente en curso, simultánea a las reformas económicas, no pudo iniciarse, sin embargo, sin que convergieran una serie de factores políticos y sociales internos.

En primer lugar, la transición después del retiro de Fidel Castro y del ascenso de Raúl al gobierno, generó obvias preocupaciones y turbulencias –no siempre visibles y de público conocimiento– en la elite político-militar que dirigía el país. Consecuentemente, el primer paso para poder encarar algún tipo de cambios, implicó la necesidad de cohesionar a los diversos sectores de esta elite en torno a una aceptación de un proceso de reformas que pudiera contribuir a la salida de la crisis iniciada en la década del noventa. En este sentido, la persistencia del embargo y las presiones estadounidenses fueron funcionales para que toda alternativa que se formulara estuviera anclada en la apelación a la unidad de esta elite frente a una posible amenaza

*Existen tensiones entre los sectores más conservadores del aparato estatal y partidista y los sectores más proclives a avanzar con las reformas y la actualización del modelo económico*

externa y en la percepción de que el inmovilismo sólo podía conducir a un colapso del sistema político existente. De hecho, como señalábamos en otro artículo “La permanencia de la actual elite en el poder dependió de su capacidad de mantener la unidad, de legitimar la transición, de afrontar las amenazas externas y de aplicar reformas económicas” (Serbin 2007:9).

En sus primeros años en el poder, Raúl Castro logró construir, pese a la resistencia de algunos de los sectores más conservadores de esta elite, el consenso necesario en su seno, para avanzar con las transformaciones requeridas. Probablemente su posición e influencia en las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) y el rol de éstas en la economía cubana fueron un factor crucial en este proceso. Sin embargo, se hace evidente que, pese a la gradualidad de los cambios, existen tensiones entre los sectores más conservadores del aparato estatal y partidista y los sectores más proclives a avanzar con las reformas y la “actualización” del modelo económico. La reducción del aparato estatal y los cambios en la economía, combinados con los replanteamientos ideológicos, se constituyen en elementos importantes para la reticencia de algunos sectores de la dirigencia cubana frente a las reformas.

En segundo lugar, fue necesario construir consenso tanto por parte de los sectores intelectuales y profesionales que venían urgiendo la necesidad de un proceso de cambio estructural, como de la población en general, en torno a la necesidad de estas medidas y a la transición hacia una realineación de las visiones y percepciones existentes, a través de la progresiva profundización de la cultura del debate en torno a estos temas. La discusión preparatoria de los “Lineamientos” posteriormente aprobados por el VI Congreso del Partido y la inclusión en ésta de aquéllos sectores proclives, dentro del ámbito oficial, a su implementación, evidencian este proceso. La recomposición de la sociedad civil cubana –en términos de su diversidad, progresivo protagonismo y carácter transnacional (al incluir a la emigración cubana)– y la aparición de espacios y esferas de debate público (incluyendo el ciberespacio) – contribuyeron a que los cambios pudieran ser percibidos, en algunos casos, no como una ruptura sino como un esperado salto cualitativo. Como señala Katrin Hansing (2011): “La comunidad internacional a menudo no tiene suficientemente en cuenta estos cambios, sutiles pero profundos, y sus análisis tienden a exagerar el papel del gobierno cubano, de los Estados Unidos y su embargo, y de otras presiones externas, así como de la oposición interna en la isla, como los actores principales y potenciales agentes de cambio” (Hansing 2011: 19).

En esencia, la combinación de ambas dimensiones ha llevado, gradualmente, a una progresiva transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, forzando a una recomposición y a una renovación de la elite en el poder ante el desafío del agotamiento de un sistema económico estatizado y la necesidad de su transformación en un sistema más rentable, eficiente y productivo (Blanco 2012:60-61). Los retos planteados por estos cambios pueden ser analizados desde tres perspectivas generales – los alcances y resultados actuales del proceso de transformación en curso y sus efectos sobre el contrato social existente (particularmente en términos de igualdad de oportunidades, preservación del acceso pleno a los servicios sociales, y protección estatal frente a la vulnerabilidad y la pobreza); las consecuencias políticas de la expansión, a mediano y largo plazo, de los sectores cooperativos y no-estatales en el marco de un entorno social donde otros problemas, como la corrupción y la creciente polarización social, no han sido resueltos; y el posicionamiento de algunos países clave en las relaciones exteriores de Cuba con respecto a los cambios que se desarrollan (Sánchez Egozcué 2015:130-131), en particular en el marco de la nueva relación con los Estados Unidos.

De hecho, en relación a las dos primeras perspectivas, como contrapartida de las privatizaciones y de las medidas adoptadas para aumentar la productividad, ya se observa una profundización de las desigualdades sociales. Las medidas introducidas hasta la actualidad han comenzado a generar desequilibrios sociales considerables. Bajo la superficie de la estabilidad política, la otrora igualitaria sociedad cubana ha cambiado radicalmente. Los impactos sociales de los cambios son significativos – se incrementan los problemas de pobreza, creciente desigualdad y estratificación geográfica con el incremento de la migración del campo a la ciudad, mientras que las remesas tienden a favorecer a un sector específico de la sociedad. La narrativa del pacto revolucionario entre el Estado y el pueblo, que suponía el intercambio de la lealtad política por la independencia nacional, la protección social y la erradicación de la pobreza, comienza a agotarse. La generación joven tiende a estar alienada de la política y la etnicidad ha vuelto a marcar líneas de desigualdades, mientras que la emigración, particularmente orientada hacia los Estados Unidos, subsiste y se amplía en función de la persistencia de las legislaciones estadounidenses favorables a los migrantes cubanos. En el transcurso de 2015, llegaron a los Estados Unidos más de 40.000 cubanos, la cantidad más alta en la última década, ante el temor de que la normalización de las relaciones entre ambos países ponga fin a la Ley de Ajuste Cubano, que permite a los ciudadanos cubanos obtener la residencia en los EEUU al año de pisar territorio estadounidense (*El País*, 19 de enero 2016). Sin embargo, el discurso oficial ignora ampliamente estas consecuencias de las reformas (Halsing 2015).

*La cultura  
burocrática  
existente y  
las instituciones  
verticales y  
rígidas se  
constituyen en  
un obstáculo  
para las medidas  
en curso*

Consecuentemente, asimismo se generan distintas formas de resistencia a los cambios. Por un lado, la cultura burocrática existente y las instituciones verticales y rígidas y algunos de los actores vinculados a estas estructuras, como ya mencionamos, se constituyen en un obstáculo evidente para las medidas en curso y dan pie a sectores de la dirigencia política y del aparato estatal para cuestionar el proceso en marcha. Por otra parte, como señala un analista, existe una ausencia de experiencia práctica con los nuevos mecanismos emergentes, una marcada escasez de recursos (que van desde el financiamiento al equipamiento necesario) y la persistencia de múltiples niveles de normas y regulaciones existentes a diferentes niveles y generadas por diversas instituciones que deben ser ajustadas para que la aplicación de las nuevas medidas se haga de una manera rápida y eficaz, sumados a la ausencia de instrumentos y servicios legales adecuados (Sánchez Egozcué 2015: 133-134).

Pese a que el proceso de cambio en Cuba parece inevitable e irreversible, más allá del ritmo impuesto a su implementación, la descentralización de la administración estatal, la emergencia de nuevas formas de propiedad y la creación de nuevos marcos legales fuerza un rediseño de los actores y mecanismos convencionales y a su desplazamiento por nuevas dinámicas que encuentra marcadas resistencias (Sánchez Egozcué 2015:135-136).

Por otra parte, la modificación en las relaciones con los Estados Unidos repercutirá en el proceso de reformas y en el tejido social del país. Más allá de esto, los procesos paralelos de negociación muestran diferencias en cuanto a las condiciones, la constelación de actores, los intereses en juego, los objetivos y el ritmo con que avanzan estas relaciones (Ganter 2015).

### **Mirando hacia el futuro**

La desaparición del modelo soviético marcó el desencadenamiento de una profunda crisis del modelo económico y social construido bajo la égida de la Revolución Cubana. La llegada al poder de Raúl Castro puso en evidencia, de una manera más explícita y con una visión más pragmática, la necesidad de introducir una serie de cambios estructurales en la economía y en la política exterior de la isla. Los Lineamientos y el “modelo de actualización” apuntaron a privilegiar los necesarios cambios económicos, en el marco de un intento de mantener el control de la elite político-militar y de sostener los logros sociales de la etapa previa a costos más reducidos. El rediseño de la política exterior llevó progresivamente a una diversificación de las

relaciones internacionales de Cuba y, finalmente y en función de una coyuntura favorable, al inicio de las conversaciones con los Estados Unidos y a los primeros pasos de una “normalización” de las relaciones diplomáticas con este país después de más de medio siglo de embargo y tensiones.

El segundo período presidencial de Raúl Castro – y probablemente el último, según su propia afirmación – terminará, a más tardar, en 2018. Mientras tanto, el período de cambios encauzado por los “Lineamientos” aprobados por el PCC en 2011, tiene fecha de expiración en 2016 y, eventualmente, requerirá de una renovación. De tal manera que el cronograma político y económico actual de la isla exige avances urgentes, a un ritmo más acelerado.

Sin embargo, los avances de la “actualización del modelo económico” no han alcanzado las metas propuestas por los “Lineamientos” en el lapso de cinco años y han profundizado las desigualdades sociales y étnicas del legado igualitario asumido con la Revolución. Más allá de las tensiones entre diversos sectores de la dirigencia cubana frente a los cambios en curso, persiste una estructura de poder vertical y una limitación a la participación política de diversos sectores de la sociedad civil, a pesar de la evidente necesidad de un nuevo contrato social que sostenga un nuevo modelo económico, social y político. Sin embargo, junto a este desafío fundamental, la dirigencia cubana enfrenta, a corto y mediano plazo, tres retos fundamentales – la gestión exitosa de las nuevas relaciones con los Estados Unidos y las oportunidades que pueda abrir para profundizar los cambios económicos en marcha sin afectar sustancialmente el modelo político; la profundización de las reformas asociadas a la “actualización” en función de un nuevo modelo económico, político y social, aún difuso, y la urgente necesidad de gestionar una transición generacional en la dirigencia que posibilite y legitime la sustentabilidad de profundizar los logros de las etapas previas, junto con la superación de la crisis iniciada en la década del noventa, en función de un nuevo modelo social.

Los tres temas abren interrogantes importantes no sólo sobre la continuidad de los cambios en curso, sino también sobre la supervivencia de un modelo de autonomía y soberanía en un entorno internacional crecientemente incierto.

## Referencias bibliográficas

Alonso, Aurelio (2014) “Aspectos que sostienen la soberanía sobre los cuales resulta fácil el consenso y aspectos sobre los cuales resulta más difícil el acuerdo”, Intervención de Clausura en *Coloquio Cuba: Soberanía y futuro*, La Habana: Cuba Posible, pp. 87-101.

Alzugaray, Carlos (2011) "Los fundamentos de la política exterior cubana", en Alonso, José Antonio; Francesc Bayo y Susanne Gratius (coords.) *Cuba en tiempos de cambios*, Madrid: ICEI, pp. 61-97.

Alzugaray, Carlos (2012) "Las (inexistentes) relaciones Cuba-Estados Unidos en tiempos de cambios", en *Nueva Sociedad*, No. 242, Noviembre-Diciembre, pp. 139-147.

Alzugaray, Carlos (2014) "La actualización de la política exterior cubana", en *Política Exterior*, No. 161, Septiembre-Octubre 2014, pp. 70-82.

Alzugaray, Carlos (2015a) "Cuba's External Projection", en Dominguez, Jorge and Ana Covarrubias (eds.) *Routledge Handbook of Latin America in the World*, New York and London: Routledge, Taylor and Francis Group, pp.180-195.

Alzugaray, Carlos (2015b) "Continuity and Change in Cuba at Fifty: The Revolution at a Crossroad", en Brunner, Philip; Marguerite R. Jiménez; John Kirk, and William Leogrande (eds.) *A Contemporary Cuba Reader*, Lanham: Rowman & Littlefield Ganter, pp. 39-48.

Blanco, Juan Antonio (2012) "Cuba en el siglo XXI. Escenarios actuales, cambios inevitables, futuros posibles", en *Nueva Sociedad*, No. 242, noviembre-diciembre 2012, pp. 56-69.

Castro, Soraya (2015) "Cuba-Estados Unidos: finalmente diálogos plurales entre pares", en *Temas*, No. 81-82, enero-junio 2015, pp. 91-99.

Erisman, Michael (2015) "Raúl's Foreign Policy: A Macroperspective", en Brunner, Philip; Marguerite R. Jiménez; John Kirk, and William Leogrande (eds.) *A Contemporary Cuba Reader*, Lanham: Rowman & Littlefield Ganter, pp. 221-230.

Garter, Sarah (2015) "*Talking about a Revolution*: Estados Unidos y Europa: más cerca de Cuba", en *Nueva Sociedad* (Opinión), junio 2015.

Hansing, Katrin (2011) "*Changes From Below: New Dynamics, Spaces and Attitudes in Cuban Society*", en *NACLA Report on the Americas*, vol. 44., No. 4, July-August 2011, pp. 16-19.

Hansing, K., & Optenhögel, U. (2015). "Cuba: las desigualdades se tornan visibles. Consecuencias de la economía de escasez y reformas", en *Nueva sociedad*, (255), pp. 4-18.

Hernández, Rafael (2015) "Siete tesis en torno a la normalización entre Cuba y los Estados Unidos", en *Temas*, No. 81-82, enero-junio 2015, pp. 105-109.

Hershberg, Eric (2011) "*Introduction to Cuba: Salvaging a Revolution?*" en *NACLA Report on the Americas*, vol. 44., No. 4, July-August 2011, pp. 8-12.

Hufbauer y Kotschwar (2014) "*Economic normalization with Cuba: A Roadmap for U.S. Policymakers*", Instituto Peterson para la Economía Internacional.

Klepak, Hal (2015) "The Revolutionary Armed Forces: Loyalty and Efficiency in the Face of Old and Challenges", en Brunner, Philip; Marguerite R. Jiménez; John Kirk, and William LeoGrande (eds.) *A Contemporary Cuba Reader*, Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 73-82.

LeoGrande, William (2015) "After Fidel: The Communist Party of Cuba at the Brink of Generational Change", en Brunner, Philip; Marguerite R. Jiménez; John Kirk, and William LeoGrande (eds.) *A Contemporary Cuba Reader*, Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 59-72.

LeoGrande, William and Peter Kornbluh (2014) *Back Channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Mesa-Lago, Carmelo (2015) "La economía cubana en un año crucial", en *Iberoamericana*, XV, No. 57, pp. 162-167.

Padura, Leonardo (2012) "Eppur si muove en Cuba", en *Nueva Sociedad*, No. 242, noviembre-diciembre 2012, pp. 26-35.

Pérez Villanueva, Omar Everleny (2010) *The External Sector of the Cuban Economy*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Update on the Americas, October 2010.

Pérez Villanueva, Omar Everleny (2015) "Updating the Cuban Economic Model", en Brunner, Philip; Marguerite R. Jiménez; John Kirk, and William Leogrande (eds.) *A Contemporary Cuba Reader*, Lanham: Rowman & Littlefield Ganter, pp. 139-144.

Sánchez Egozcué, Jorge Mario (2015a) "Challenges of Economic Restructuring in Cuba", en Brunner, Philip; Marguerite R. Jiménez; John Kirk, and William LeoGrande (eds.) *A Contemporary Cuba Reader*, Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 125-139.

Sánchez Egozcué, Jorge Mario (2015b) "Intercambios bilaterales y modelos de relaciones Cuba-Estados Unidos: la dimensión económica", en *Temas*, No. 81-82, enero-junio 2015, pp. 99-105.

Serbin, Andrés (2001) "Lejos de Dios y demasiado cerca de... La política exterior de Cuba hacia América Latina y el Caribe", en *Foreign Affairs en español* (México D.F.: ITAM), vol. 1, no. 3, otoño-invierno 2001.

Serbin, Andrés (2007) "Continuidad y cambio en Cuba", en *Vanguardia Dossier* (Barcelona), No. 23, abril/junio 2007, pp. 7-13.

Serbin, Andrés (2011) "Círculos concéntricos: la política exterior de Cuba en un mundo multipolar y el proceso de 'actualización'" en Luis Fernando Ayerbe, (ed.) *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*. Buenos Aires: CRIES/Icaria Editorial.

Serbin, Andrés (2013) "Cuba: a atualização do modelo econômico e a política externa em um mundo multipolar." *Política Externa*, 21: 177-208.

Serbin, Andrés (2014) "¿Atlántico vs. Pacífico? Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe", en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior (coord.) *¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 10, Buenos Aires: CRIES, pp. 15-72. Accesible en [www.cries.org](http://www.cries.org)

Serbin, Andrés (2015a) "Onstage or Backstage? *Latin America and U.S.-Cuban Relations*", en Hershberg, Eric (ed.) *Implications of Normalization. Scholarly Perspectives on US-Cuban Relations*, AU SSRC Web Forum, Washington D.C.: Center for Latin American and Latino Studies, American University, and Social Sciences Research Council, accessible en <http://www.american.edu/clals/Implications-of-Normalization-with-SSRC.cfm>

Serbin, Andrés (2015b) "¿Un nuevo ciclo del regionalismo latinoamericano en el siglo XXI? Desafíos y limitaciones después de la normalización de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos", en Хейфец В.Л. и Хейфец Л.С. (ред.) *Россия и Иberoамерика в глобализирующемся мире: история и современность. Избранные доклады Второго международного форума*. Санкт-Петербург, 1-3 октября 2015 г., СПб.: Издательство ООО «Типография «Палитра», 555ps., pp. 42-67.

Serbin, Andrés (2016) "Autonomía y normalización: ¿hacia el fin del excepcionalismo cubano?", en prensa en Brun, Elodie (ed.) *Políticas exteriores latinoamericanas. Repensar la autonomía*.

Serbin, Andrés y Andrei Serbin Pont (2015) "Obama Is Using Cuba To Counter Russia,

Iran, And China's Growing Influence In Latin America", en *Forbes*, April 16 2015, accesible en <http://www.forbes.com/sites/afontecchia/2015/04/16/obama-is-using-cuba-to-counter-russia-iran-and-chinas-growing-influence-in-latin-america/>

Torres, Ricardo (2014) "Intervención" en *Coloquio Cuba: Soberanía y Futuro*, La Habana: Cuba Posible, pp. 78-80.

Triana, Juan (2012) "Cuba: ¿de la "actualización" del modelo al desarrollo?, en *Nueva Sociedad*, No. 242, noviembre-diciembre 2012, pp. 82-91.

Vidal, Pavel y Omar Everleny Pérez Villanueva (2015) "La reforma monetaria en Cuba hasta el 2016. Entre la gradualidad y el "big bang", en *Desafíos económicos de Cuba* (Tomo 2), La Habana: Cuba Posible, pp.66-86.



# Tendencias en la resolución y gestión de conflictos en África: de la declaración a la ocupación de Sirte

*Gorka Gamarra*

*Jurista especializado en justicia transicional*



El presente artículo muestra las tendencias actuales en la gestión y resolución de conflictos dentro del marco normativo de la Unión Africana (UA) y en particular de la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA). A partir del caso de Libia que ilustra los desafíos actuales de la cooperación internacional en la gestión de conflictos, el artículo aborda las tendencias actuales desde tres perspectivas. Una primera histórico-política que explica el largo camino realizado para llegar a la institucionalización política y normativa de la UA. Para ello, se incide en el espíritu de los acuerdos alcanzados desde los primeros congresos panafricanos, el hito de la creación en 1963 de la Organización para la Unidad Africana (OUA) así como la posterior evolución hasta llegar a la creación de la UA. Una segunda, es la dimensión jurídica y operacional que el nuevo marco legal y político ofrece a los Estados africanos y que se centra en los principales ejes de la APSA y el novedoso derecho de intervención. Y una última perspectiva explora las tendencias doctrinales de resolución de conflictos incidiendo en las raíces filosóficas y endógenas africanas.

*La falta de cooperación internacional creó un conflicto entre la Unión Africana y la comunidad internacional respecto a la manera y los tiempos en que debía gestionarse la crisis en Libia*

La mayoría de las fuentes utilizadas son primarias habiéndose dado una especial importancia a los discursos, artículos e intervenciones de los principales líderes políticos en la construcción de la OUA y la UA. Estas fuentes permiten comprender el espíritu de las tendencias actuales sean éstas jurídicas, políticas, filosóficas o militares. En este sentido se reflexiona sobre las trágicas gestiones en Ruanda y Somalia, el ilustrativo ejemplo del conflicto libio, la actual crisis de Burundi, la lucha contra el terrorismo en el Sahel y en el Medio Oriente Norte de África (MENA) y la esperanzadora gestión del post-conflicto tras el apartheid en África del Sur. Hechos que muestran a medio plazo, las intenciones y posibilidades de ejecución y evolución de la UA en materia de seguridad.

### **De la Declaración de Sirte a la Ocupación de Sirte**

«Nosotros, jefes de Estado y de Gobierno africanos, reunidos en la ciudad de Addis-Abeba, Etiopía, Convencidos del inalienable derecho de todos los pueblos a determinar su propio destino.»

Preámbulo de la Carta Fundacional de la Organización de la Unidad Africana, 25 de mayo de 1963.

«La Unión Africana funciona en conformidad a los principios siguientes : El derecho de la Unión para intervenir en un Estado Miembro tras decisión de la Asamblea ante situaciones de gravedad como pueden ser: crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad»  
Art.4.h Acta Constitutiva de la Unión Africana, 11 de julio del 2000.

Ex Africa semper aliquid novi. Plinio el Viejo

La ciudad de Sirte en Libia, acogió en septiembre de 1999 a los Jefes de Estado y de Gobierno africanos que proclamaron la “Declaración de Sirte”, paso decisivo para convertir a la Organización para la Unidad Africana (OUA) en la Unión Africana (UA). En dicha Declaración se tomó la resolución de “crear la UA en conformidad con los objetivos definidos por la Carta de la OUA y de los tratados de la asociación económica africana” (OUA, 1999). Este impulso y renovación de la principal organización política del continente, confirmado con la entrada en vigor en mayo del 2001 del Acta Constitutiva, ha otorgado unos poderes ejecutivos y unos mecanismos de gestión y resolución de conflictos a la nueva organización, la UA, que han sido definidos como la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA). En septiembre del 2011, esta misma ciudad vio llegar la ofensiva “rebelde” apoyada por las tropas de la OTAN para finalmente convertirse en el 2015

en la “primera ciudad controlada por el Estado Islámico mas allá de las ya ocupadas en Siria e Irak” (*Wall Street Journal*, 29 noviembre 2015).

Esta ciudad, al igual que el resto del país, reúne diversos paradigmas en si misma. Por una parte, vivió las revueltas populares en el marco de “primavera árabe” exigiendo mayores libertades a un gobierno considerado dictatorial por sus abusos y violaciones de derechos humanos. Al mismo tiempo, la falta de cooperación internacional creó un conflicto entre la UA y la comunidad internacional respecto a la manera y los tiempos en que debía gestionarse esta crisis. Ante la decisión de la UA de unas negociaciones que condujesen a una transición pactada, la comunidad internacional bajo el amparo de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tomó la iniciativa de intervenir usando la fuerza. Esta intervención originó en un primer momento el avance de la ofensiva contra el régimen de Kadhafi, sin embargo la falta de unidad de los diferentes grupos “rebeldes” ha beneficiado al Estado Islámico (EI) hasta conquistar grandes extensiones del territorio. En este sentido, la advertencia de la UA ha cobrado legitimidad viendo la expansión que el conflicto ha adquirido, la actual debilidad institucional del Estado libio y las dificultades para frenar el avance del EI.

La “balcanización de África”, tal y como explica el origen del concepto Benjamin Neuberger (1976: 523-529) hace referencia a la comparación realizada por Kobina Sekyi en la década de 1920 de África con los Balcanes, previniendo sobre el peligro de seguir los caminos de la “balcanización”. Esta advertencia, tal y como indica el autor, fue posteriormente asumida por Kwame Nkrumah, Leopold Sédar Senghor, Sékou Touré y otros líderes africanos.

Más recientemente, en 2012, el presidente de la Comisión de la Unión Africana entre los años 2008-2012, Jean Ping, en su comparecencia ante el Parlamento Panafricano explicando las potenciales consecuencias de las acciones militares en Libia bajo el amparo de las resoluciones 1970 y 1973 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en discrepancia con la hoja de ruta de la UA (Comunicado del Consejo de Paz, 2011), utilizó la expresión “somalización del país” para advertir de los riesgos de una intervención armada sin una transición democrática consensuada y operativa:

“..había muchos riesgos en el horizonte originados por la guerra civil, se lo hemos dicho a nuestros aliados extranjeros, qué nosotros ya habíamos vivido la experiencia. En 1993, habéis llegado y habéis bombardeado Somalia y luego os habéis ido. Nosotros estamos allí con Somalia en los brazos, ¡veinte años!, un país zombi, veinte años, nos han dejado solos con los problemas creados por otros...” (Ping, 2015).

En este sentido, Jean Ping señala respecto a la situación en Libia: “puedo desde ahora afirmar que los historiadores en unos años dirán que queriendo salvar a 300 personas, habéis matado a más de 50.000 y habéis incendiado el Sahel” y se lamenta de la “incapacidad estructural de la UA para tener una misma voz” al votar África del Sur, Nigeria y Gabón a favor de la resolución y en discrepancia con la proposición de la UA (Ping 2014:145-146)

En esta línea de reflexión y respeto al principio de “soluciones africanas para los problemas africanos”, el primer Presidente de la UA, Thabo Mbeki (2012) escribía en un artículo titulado *Unión Africana: diez años de fracasos*:

“todas las regresiones estratégicas en África durante los diez primeros años de existencia de la UA son consecuencia de nuestro fracaso para ejercer nuestro derecho a la autodeterminación, a pesar de su primordial importancia en los históricos combates contra el imperialismo, el colonialismo y el apartheid que tanta sangre africana han hecho demarrar. En todo el continente, los pueblos tienen el sentimiento que la fuerza colectiva del liderazgo africano se ha debilitado, con la amenaza de una vuelta al pasado en detrimento de los numerosos avances realizados”.

*La gestión de la crisis libia pone de manifiesto los intereses divergentes dentro de la toma de decisiones de la Unión Africana*

El caso libio es un claro ejemplo del riesgo de una “balcanización” y de una “somalización” del conflicto. La gestión de esta crisis pone de manifiesto entre otras cuestiones, los intereses divergentes dentro de la toma de decisiones de la propia UA; así como, las diferentes visiones en la gestión de la crisis propuestas en la resolución 1973 (2011) y su ejecución y la proposición reflejada en la hoja de ruta de la UA, buscando una transición consensuada entre todas las partes implicadas en el conflicto; y un mandato y experiencia propia al continente africano que no han sido suficientemente tenidos en consideración, en lo que podía haber sido una buena práctica de cooperación y coordinación internacional.

Analizar la tendencia y posicionarse en una dirección u otra depende en gran medida del espacio y del tiempo analizado dada una trayectoria determinada de máximos y de mínimos. Puede entenderse la tendencia como una dirección en la cual un cuerpo o una idea política se está desarrollando o cambiando. Es por esto, que para entender la APSA, los principales focos de tensión y conflicto, así como las propuestas existentes, implican un análisis de la dirección en la cual se ha movido, desarrollado y evolucionado política, jurídica y filosóficamente el continente africano.

Desde el punto de vista político el aumento del poder ejecutivo de la UA respecto a la OUA es significativo: “definiendo las políticas comunes de la Unión”; “decidiendo la intervención en un Estado miembro”

o “adoptando las sanciones a imponer a los Estados miembros” (UA, 2002). La creación de la APSA con sus cinco ejes: el Consejo de Paz y de Seguridad; el Sistema Continental de Alerta Rápida; las Fuerzas Permanentes Africanas, el Consejo de Sabios; los Fondos para la Paz y el novedoso derecho de intervención materializan jurídicamente la intención política de dotarse de órganos operacionales y permanentes. Las sanciones relativas a las tentativas de golpe de estado en Guinea Conakry (2008); Madagascar (2009); Níger (2010) o la reciente resolución ante el contexto en Burundi del 17 de diciembre del 2015 del Consejo de Paz y de Seguridad “reafirmando su determinación para asumir las responsabilidades, en particular para dar una respuesta rápida y prevenir el desarrollo de un conflicto” (Consejo de Paz y Seguridad, 2015) son ejemplos ilustrativos de la progresiva asunción de responsabilidades por parte de los Estados africanos para gestionar los conflictos del continente.

En este sentido, la experiencia somalí y el riesgo a la “balcanización” de los conflictos, posicionan cada día con mas fuerza el ejemplo de la resolución del post-apartheid con la filosofía Ubuntu y muestran tendencias políticas, jurídicas y filosóficas de un continente que lleva mas de un siglo intentando renacer una identidad, cuyo desarrollo fue bloqueado y algunos de sus incipientes Estados no han cumplido todavía cincuenta años de existencia. Sin embargo, para comprender el espíritu de estas tendencias es necesario analizar la concepción y desarrollo de los primeros órganos y mecanismos políticos de resolución y gestión de conflictos hasta los creados en el marco de la UA.

## **Precedentes de la OUA y la UA**

### *Pan-africanismo y renacimiento africano*

El lema de la cumbre de la Unión Africana (UA), celebrada el 25 de mayo del 2013 en Addis-Abeba, para conmemorar los 50 años de la Organización de la Unidad Africana (OUA), fue “Panafricanismo y Renacimiento Africano”. Las palabras con las que comenzó, la Presidenta de la UA, Nkosazana Dlamini Zuma, dicha cumbre fueron:

“Los Fundadores de la OUA siguiendo los pasos de sus hermanas y hermanos, robados y vendidos de las costas africanas y que por medio de luchas, rompieron las cadenas de la esclavitud. Siguieron los pasos de nuestro pueblo por toda África - de Norte a Sur, Este, Oeste y Central, que resistió al colonialismo y al sometimiento. Siguieron la declaración de independencia de la primera República Negra de Haití, hace más de doscientos años. El Panafricanismo ha unido e inspirado a nuestro pueblo en todo el continente y en el mundo a no aceptar nunca la opresión” (Zuma, 2013).

*La voluntad política desarrollada para crear un marco jurídico muestra la intención de la Unión Africana de dotarse de mecanismos fuertes para actuar a nivel continental e internacional*

En este discurso de apertura, se encuadra cronológicamente el espíritu de una voluntad política para organizarse colectivamente. En 2004 se declaró el año de la lucha contra la esclavitud y su abolición fue declarado por Naciones Unidas “el año de la conmemoración de la lucha contra la esclavitud y su abolición”, honrando, al igual que el discurso de la Presidenta de la UA, la declaración de independencia en 1804 de la República de Haití.

En estos más de doscientos años, se ha pasado de los 32 Estados independientes que crearon la OUA en 1963, a los 54 actuales de la UA tras la incorporación de Sudán del Sur. Cinco fueron los objetivos iniciales de la OUA : (i) reforzar la unidad y la solidaridad de los Estados Africanos; (ii) coordinar e intensificar su colaboración y sus esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los pueblos africanos; (iii) defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia; (iv) eliminar bajo todas sus formas el colonialismo de África y (v) favorecer la cooperación internacional (OUA, 1963). De estos cinco, solo se ha eliminado en el Acta Constitutiva de la UA el cuarto objetivo. A éstos objetivos fundacionales se han añadido diez más siendo especialmente significativos: “la promoción de los principios y las instituciones democráticas, la participación popular y el buen gobierno” y “la protección de los derechos humanos y de los pueblos” (UA, 2000).

Al mismo tiempo, se mantienen los principios iniciales de la OUA exceptuando la “dedicación sin reserva a la causa de la emancipación total de los territorios africanos que todavía no son independientes” y la “afirmación de una política de no-alineamiento respecto de todos los bloques”. A ellos se suman entre otros el Acta Constitutiva de la UA: la puesta en marcha de una política de defensa común para el continente africano; el derecho de intervenir en determinadas circunstancias graves como los crímenes de guerra, el genocidio y los crímenes contra la humanidad; el derecho de los estados miembros de solicitar la intervención de la UA para restaurar la paz y la seguridad; el respeto a los principios democráticos, los derechos humanos, el Estado de Derecho, el buen gobierno y la condena y rechazo a los cambios anticonstitucionales de gobierno. Estos últimos ya desarrollados en la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos Africanos de 1981.

De las cuatro instituciones iniciales con las que comenzó la OUA se ha pasado a nueve con la UA. Entre las más significativas por su novedad el Parlamento Panafricano, el Consejo de Paz y Seguridad, la Corte de Justicia y las Instituciones Financieras: Banco Central Africano, Banco de Inversión Africano y el Fondo Monetario Africano. Desde el punto de vista constitutivo y dentro del marco normativo de la UA desde la firma del Acta Constitutiva se han firmado veintisiete

convenciones, protocolos o acuerdos habiendo entrado en vigor trece de ellos<sup>1</sup>, siendo los más significativos los protocolos instituyendo las instituciones antes mencionadas así como la Convención sobre la prevención de la lucha contra el terrorismo así como un Protocolo adicional en el 2004; la Convención de la Unión Africana para combatir y prevenir la corrupción firmada en julio del 2003 y entrando en vigor en agosto del 2006; el Pacto de Defensa Común de No-Agresión firmado en enero del 2005 y entrando en vigor en diciembre del 2009; la Carta Africana para la Democracia, las Elecciones y la Gobernabilidad firmada en enero del 2007 y entrando en vigor en febrero del 2012 o el Protocolo a la Carta Africana de los derechos humanos y de los pueblos relativo a los derechos de las mujeres entrando en vigor en noviembre del 2005.

### *Una historia común: Debemos unirnos ahora o morir*

Llegar a este punto, visto desde la perspectiva de James Somerset (1772), cuyo nombre creó jurisprudencia en la Inglaterra de 1772 tras ser liberado al sentenciarse que el dueño de un esclavo no podía obligar a éste a quitar Inglaterra contra su voluntad; o de Anténor Firmin que para responder al ensayo de Arthur Gobineau “Sobre la desigualdad de las razas” publica en París “Sobre la igualdad de las razas humanas” el mismo año que se dirime la Conferencia de Berlín, parece cuanto menos significativo.

La voluntad política desarrollada para crear este marco jurídico muestra la intención de la UA de dotarse de unos mecanismos suficientemente fuertes para actuar a nivel continental e internacional. Asimismo, el camino recorrido para llegar hasta este marco muestra que la proyección, visibilidad y operatividad de estos mecanismos aun debiendo consolidarse reposa sobre unas bases comunes compartidas en todo el continente africano.

Las palabras de la Presidenta de la UA “El Panafricanismo ha unido e inspirado a nuestro pueblo en todo el continente y en el mundo”, toman el testigo entre otros de Blyden y su lema “África para los Africanos”, de Samuel Johnson, de Benito Sylvain, de Oruno D.Lara o de la Primera Conferencia Panafricana organizada en 1900 de donde surge el texto de W.E.B du Bois “Dirigido a las naciones del mundo”.

Durante este largo camino, las aspiraciones políticas africanas han visto como la comunidad internacional en vez de asumir las tesis expuestas en el quinto de los catorce puntos de Wilson, donde se promovía el derecho de los pueblos para solucionar las reclamaciones

<sup>1</sup> El marco normativo de la UA puede consultarse en la siguiente fuente: <http://www.au.int/en/treaties>.

*Las diferencias ideológicas en la creación de la OUA se manifestaban en el poder soberano que iba a delegarse a la nueva organización*

coloniales (Woodrow 1918), prefirió las tesis defendidas por el sud-africano Smuts y refrendadas en el artículo 22 del Tratado de Versalles dando origen al sistema de los Mandatos para solucionar la gobernabilidad de los territorios bajo dominio del Imperio colonial alemán y otomano tras la Primera Guerra Mundial. Sin embargo, el sistema de Mandatos hizo nacer el principio de “responsabilidad internacional” pues suponía para la potencia administradora la asunción de obligaciones con los habitantes del territorio y la Sociedad de Naciones. En caso de incumplimiento de sus responsabilidades, el Estado podía ver revocado su mandato volviendo éste a la SDN, cuestión que impulsó tras la Segunda Guerra Mundial la plena incorporación del derecho de autodeterminación de los pueblos en el Derecho Internacional.

“Los principios siguientes se aplican a las colonias y territorios que, a raíz de la guerra, han cesado de hallarse bajo la soberanía de los Estados que los gobernaban anteriormente y que son habitados por pueblos aun incapaces de regirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno. El bienestar y desarrollo de esos pueblos constituye una misión sagrada de civilización, y conviene incluir en el presente pacto garantías para el cumplimiento de esta misión...” Art.22 Tratado de Versalles. Pacto de la Sociedad de las Naciones. 28 de junio de 1919.

Es alarmante que Jean Ping se pregunte todavía en el 2014, si la muerte de Kadhafi respondía a “una misión sagrada de civilización” en alusión directa al artículo 22 del Tratado de Versalles y preocupante que en el año 2013, Thomas Mbeki en su artículo sobre la UA diga: “pensábamos haber terminado con quinientos años de esclavitud, imperialismo, colonialismo y neocolonialismo durante los cuales los africanos no eran más que peones movidos en gran parte por los países europeos”.

Desde el fin de la Primera Guerra Mundial hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial se desarrollan diferentes congresos panafricanos (OIF, 2013); en 1919 se define la pertenencia de unión a un continente “dejando atrás las diferencias entre la cuestión de la negritud y la continental”; en 1923 se adopta una resolución durante el tercer congreso pidiendo “el desarrollo de África en provecho de los africanos y no solamente para el provecho de los europeos” y ya en 1939 durante la Conferencia de Pueblos Africanos, Democracia y Paz Mundial se pide expresamente el derecho de autodeterminación influenciado entre otras cuestiones por la necesidad de tener una organización propia viendo como la SDN no responde a las reclamaciones etíopes, ante el ataque y la ocupación desde 1936 hasta 1941 por parte de Italia, también miembro de la SDN, a otro país miembro de la SDN como era Etiopía.



En este contexto se organiza el Congreso de Manchester de 1945 desde donde se impulsa la carta enviada al primer ministro británico Clement Attle. Este realizaba una interpretación del punto tercero de la Carta del Atlántico "...respetar el derecho que todos los pueblos tienen de elegir la forma de gobierno con la que quieran vivir..." diferente a la mantenida por Winston Churchill sobre su aplicabilidad en las colonias.

### *Nacimiento de la OUA*

A partir de 1945, y hasta la organización de la Conferencia de Estados Independientes de África que dan origen a la OUA en 1963, se intentan diferentes uniones siendo la primera en no ser auspiciada por un país colonizador la Unión Ghana-Guinea y estableciendo tras el primer Congreso de Africanistas de 1962 las base intelectuales de la OUA. Sin embargo, el contenido del acta fundacional y mas concretamente los poderes soberanos a delegar a la OUA son un vivo reflejo del contexto histórico y de las dificultades para conciliar las diferentes visiones y perspectivas sobre el contenido que debía tener la organización continental.

En 1963, los incipientes Estados independientes africanos tenían posiciones muy divergentes respecto a la estructura y poder que debía darse a la OUA. En este sentido había dos grandes grupos, el grupo de Casablanca, liderado principalmente por el presidente de Ghana, Kwame Nkrumah y de Guinea Conakry, Sekou-Touré y el llamado grupo de Monrovia, liderado entre otros por el presidente de Senegal, Leopold Sedar Senghor. Estos mismos grupos obedecían a orígenes geográficos así como a la herencia de los imperios colonizadores dividiéndose a su vez entre los "anglófilos" mayoritariamente dentro del grupo de Casablanca y los "francófilos" en el grupo de Monrovia. A su vez, las cercanas relaciones del Grupo de Casablanca con el bloque comunista siendo sus principales valedores el propio Kwame Nkrumah, Sekou Toure -que había declarado unilateralmente la independencia de Guinea Conakry respecto de Francia- o el presidente egipcio Nasser y las relaciones del grupo de Monrovia con el antiguo país colonizador, Francia, y por ende con el bloque occidental, dejaban entrever una división cuasi-antagónica en el continente. Las diferencias ideológicas respecto a la creación de la OUA se manifestaban principalmente en el poder soberano que iba a delegarse a la nueva organización para crear unos Estados Unidos de África, idea defendida por el bloque de Casablanca o el África de los Estados, que ante la reciente soberanía obtenida era la idea defendida por el grupo de Monrovia pretendiendo delegar menos poderes soberanos a la OUA y potenciar las organizaciones sub-regionales.

*África como  
región no está  
equitativamente  
representada en  
los principales  
órganos de  
Naciones Unidas*

En una entrevista realizada en 1963 por la Radiodifusión-televisiva francesa (RTF), el Presidente de Senegal Leopold Sendar Senghor explica estas diferencias de la siguiente manera: “las diferencias existentes antes de la Conferencia constitutiva de la OUA, entre los “revolucionarios” del grupo de Casablanca respecto a los “moderados” del grupo de Monrovia, los “árabes” y los “negro-africanos” o los “francófilos” contra los “anglófilos” . Sin embargo, y según sus palabras, “estas diferencias no fueron lo suficientemente fuertes como algunos esperaban para no poder llegar a un acuerdo consensuado y reflejado en la Carta fundacional de la OUA”( Senghor, 1963).

Estas “diferencias” marcan la redacción del texto, así como su posterior desarrollo y evolución jurídico-política, abarcando desde el predominante rol de las organizaciones sub-regionales sobre la propia organización continental, hasta hoy en día. El gran avance respecto al contenido jurídico y el consenso político en el Acta Fundacional de la UA no se explica sin comprender el desarrollo entre estas posturas enfrentadas y progresivamente consensuadas en estos cincuenta años a tenor del marco normativo ejecutivo del Acta de la UA a diferencia del de la OUA.

En este sentido, los discursos de los presidentes de Ghana, de Senegal y de Mali durante la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno que creó la OUA, ilustran claramente las diferentes visiones respecto al poder que debía tener la organización continental. Estas diferencias se basaban principalmente en la reciente obtención de independencia y soberanía de los Estados Africanos y las predisposiciones que tenían para delegarla en la nueva organización. Al mismo tiempo muestra la división interna que ha perdurado, y aun debe forjarse viendo la falta de una postura común de los Estados Africanos en la cuestión Libia, hasta la UA. La principal consecuencia de esta división fomentada por la política de bloques hasta la caída del muro de Berlín, ha sido la de falta una política común operativa salvo en los casos de lucha contra el colonialismo y el apartheid, siendo este ultimo aspecto un catalizador de la política común de la OUA.

En su el discurso de 1963, donde el Presidente de Ghana Kwame Nkrumah utilizó la famosa expresión “África debe unirse o perecer”.

“...No hay tiempo que perder. Debemos unirnos ahora o perecer. Estoy seguro de que por nuestro esfuerzo y determinación, vamos a sentar aquí las bases de una unión continental de Estados Unidos de África...  
” Discurso inaugural de la Conferencia de Estados Independientes de África. (Nkrumah , 1963).

Senghor en su discurso expresa cual es el modelo mas conveniente teniendo en cuenta la situación política del continente:

«Si nosotros pudiésemos, bastante fácilmente, sobrepasar nuestras diversidades religiosas, recordando que todos somos creyentes, seguidores de religiones reveladas, atrevámonos también a decir; las diversidades étnicas, lingüísticas, culturales no están, no digo borradas (porque seria un empobrecimiento) pero armonizadas ...En un primer momento, reconoceremos estas diversidades complementarias. Ayudaremos a organizar las Uniones regionales. Veo tres : África del Norte, África Occidental y África Oriental –esperando que África del Sur sea liberada. Cada una de estas uniones podrá a su vez, dividirse en uniones mas pequeñas...» Senghor (1963)

Modibo Keita (Keita 1963), presidente de Mali, en su discurso define aun más estas cuestiones, al incidir claramente en la necesidad de respetar las fronteras heredadas del sistema colonial y la negativa a un abandono parcial de la soberanía nacional en beneficio de cualquier organización continental. Esta tesis fue la que se reflejó en el acta constitutiva de la OUA y hace de ella una organización con unos objetivos y principios muy ambiciosos en relación al poder ejecutivo necesario para hacerla operacional que los propios Estados le otorgan. Debe entenderse, que en 1963, tan sólo tres años después de la obtención de independencia para una gran parte de los países africanos, sobre todo los “francófonos”, perder soberanía y mas ante la incertidumbre de la política internacional continental condicionada por el apoyo del grupo de Casablanca al bloque comunista, era un riesgo aun demasiado prematuro.

Este conjunto de cuestiones se plasman en el Acta Fundacional de la OUA y se entiende mejor de esta manera la formula jurídica utilizada: “para ello los Estados miembros coordinaran y armonizaran sus políticas generales...” (OUA, 1963a: art.2.2).

Durante estos 50 años, los principales elementos cohesionadores se encuentran en las resoluciones adoptadas en la primera conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno, del 22 al 25 de mayo de 1963 (OUA, 1963b). Estas resoluciones fueron adoptadas bajo los títulos de (A) sobre la descolonización y (B) sobre el apartheid y la discriminación racial, creando para ello un Comité de Coordinación para la Liberación de África. Así mismo, se menciona ya en 1963, un tercer eje aún de actualidad como es la falta de representación en la toma de decisiones de los órganos de Naciones Unidas: “notamos con arrepentimiento que África como región no está equitativamente representada en los principales órganos de Naciones Unidas”.

Puede observarse la trayectoria desde las palabras de Khrumaw “África debe unirse o morir”; las diferentes posiciones entre los “Estados Unidos de África” y el “África de los Estados” y las actuales instituciones y poderes que la UA ha creado. Las ideas consideradas “diferentes” en los años cincuenta y sesenta respecto al modelo de organización –vistas con la perspectiva de estos 50 años– muestran la necesidad de maduración y perfeccionamiento del proyecto permitiendo la disminución de “diferencias” y potenciando las “semejanzas” en un marco de “diversidad religiosa, cultural, lingüística y étnica” citando al presidente de Senegal Sengor. Al mismo tiempo ambas ideas podían considerarse lógicas y validas en 1963: tan necesaria era la unión como desarrollar progresiva y armoniosamente el proyecto común

Hoy, no existe apartheid y el comité de liberación fue abolido tras la independencia de Namibia. Gradualmente las nuevas instituciones y poderes como las Fuerzas Africanas Permanentes se desarrollan progresivamente, intentando dotar del protagonismo y reconocimiento internacional que por historia, población e importancia el continente africano merece.

### **La Arquitectura de Paz y Seguridad Africana: de la cooperación y armonización, al derecho de intervención**

*África debe unirse o morir*

*Ruanda y Somalia: Nunca más*

El 29 de mayo de 2000, los miembros del Grupo de Eminentes Personalidades nombrados por la Asamblea de Jefes de Estado de la OUA para realizar una investigación sobre el genocidio de 1994, presentaron el informe, *Ruanda, el Genocidio que podríamos haber parado*. En el capítulo relativo al rol de la OUA dicen:

“como africanos, siempre estaremos atormentados por nuestro fracaso en Ruanda y la comunidad internacional también debería estar atormentada(...) Estará atormentada por la traición de la comunidad internacional con aquellos que han sido masacrados y jura que esto nunca mas ocurrirá. Pero la pregunta es: ¿cómo podemos estar seguros de que esto no volverá a ocurrir nunca mas? Esta cuestión evoca la segunda lección de la década (...) África no puede contar sobre el resto del mundo para resolver sus crisis (...)” (OUA 2000:229)

Entre las recomendaciones que se le hicieron a la OUA en 2000, se pide, además de ampliar los poderes del mandato del mecanismo para la prevención, gestión y resolución de conflictos, la creación de un sistema de alerta temprana para prevenir los conflictos y una fuerza de mantenimiento de la paz y una mayor coordinación entre las organizaciones subregionales (OUA 2000: 262).

Ruanda por la magnitud de su conflicto, marca un antes y un después, en el pensamiento crítico respecto a la necesidad de un mayor compromiso por parte de los Estados de la Unión Africana y de la comunidad internacional, en especial de las Naciones Unidas, para evitar un número tan elevado de víctimas.

En distinta manera, un año antes Somalia (1993) representa la otra gran lección de la década. La intervención militar sin haber previsto antes una transición y una gestión del post-conflicto, al igual que ha ocurrido en Libia, ha convertido a Somalia en un “estado fallido” potenciando la inestabilidad provocada por el propio conflicto, la casi-inexistencia de un poder central y de servicios públicos así como la expansión de dicho conflicto a amplias zonas fronterizas y abriendo la puerta a las redes criminales internacionales <sup>3</sup>/<sub>4</sub> tráfico de armas, de drogas, de personas<sup>3</sup>/<sub>4</sub> como es el caso de la propia Somalia, de Guinea Bissau o de la actual Libia.

Más grave, estos contextos posibilitan que grupos armados mínimamente organizados puedan ocupar e imponer sus “leyes” en amplias zonas tal y como ocurre en Somalia y Kenia con Al Shabab; el Ejército de la Guerra del Señor en Uganda; Boko Haram en Nigeria y Camerún o Al Qaeda del Magreb Islámico en cada vez mayores zonas del Sahel tras las crisis en Mali, Costa de Marfil y las guerras en Siria y Libia.

La intervención armada sin haber planeado y programado suficientemente la gestión del post-conflicto ha sido el principal punto de desavenencias entre la UA y la comunidad internacional respecto a los mecanismos que deben usarse en la gestión de conflictos. Además, esta situación favorece la “fragilidad institucional” con los riesgos que la falta de una administración central y unas políticas de estado acrean en dichos territorios.

La expansión de los conflictos armados en África y la dificultad para prevenirlos e impedirlos tras la caída del muro de Berlín en 1989, había llevado a los Jefes de Estado y de Gobierno a realizar la Declaración sobre la situación política y económica de África el 11 de julio 1990 (OUA 1991) con el objetivo de impulsar definitivamente la Comisión de Mediación, Conciliación y Arbitraje inscrita en el Acta Fundacional de la OUA desde 1963 pero que no se desarrolla hasta 1993.

Ruanda en 1994, Somalia en 1993, la Primera Guerra Mundial de África o Primera guerra continental de África en la República Democrática del Congo que comenzó en 1996 y veinte años después todavía es una fuente de conflicto, aceleran la necesidad de dotar al continente de un verdadero sistema operativo de prevención y resolución de conflictos.

*La necesidad de un sistema de continental de alerta temprana y fuerzas permanentes africanas*

Desde la participación de Estados africanos en la misión de las Naciones Unidas para el Congo (ONUC) entre 1960 y 1964 en el Congo, la OUA directamente en la crisis de Tanganyka y del Chad en 1979, tan solo el Comité de Liberación para eliminar el colonialismo había supuesto junto con la lucha contra el apartheid un verdadero catalizador operacional en el apoyo del uso de la fuerza y en el consenso compartido de un conflicto “común”.

*La intervención armada y la gestión post-conflicto ha sido la principal desavenencia entre la Unión Africana y la comunidad internacional*

En este sentido y tras la *Declaración de Sirte* en 1999 y la creación de la APSA en el marco de la reestructuración de la OUA, la UA ha intervenido en Burundi con la misión (AMIB), en Comoras con la misión de Observación Militar (MIOC), en Somalia con la misión de la Unión Africana (AMISON) y en Darfur en la misión híbrida con Naciones Unidas (UNAMID), por citar algunos ejemplos recientes.

La toma de conciencia y el salto cualitativo desde las originarias discrepancias para dotar a la OUA de poderes ejecutivos, y que primaban las acciones regionales como ha sido y sigue siendo el caso de la Comunidad Económica de Estados de África del Oeste (CEDEAO) sobre las continentales, ha evolucionado hasta la creación de unas Fuerzas Armadas Permanentes.

El 19 de octubre del 2015, el Comisionado para la Paz y la Seguridad de la Unión Africana, en el discurso de apertura del ejercicio en el terreno de AMANI II declaraba:

“Hoy se marca un momento sin retorno en la historia de África en nuestra colectiva búsqueda por la promoción de la paz, la estabilidad y la seguridad del continente...El ejercicio de AMANI II tiene como objetivo evaluar la operatividad de la Fuerza Africana Permanente y su Capacidad de Despliegue Rápido (Rapid Deployment Capability). Siguiendo con la decisión de la UA de armonizar la FPA y la Capacidad Africana de Respuesta Inmediata a las Crisis (ACIRC)”. Discurso de apertura (Chergui 2015).

El Protocolo que establece el Consejo de Paz y de Seguridad de la Unión Africana aprobado el 9 de julio del 2002 (Unión Africana 2002a) lo define en su artículo segundo como “un órgano de decisión permanente para la prevención, la gestión y la resolución de conflictos (...), y constituye un sistema de seguridad colectiva y de alerta temprana...”.

Las funciones son: la promoción, la paz y la estabilidad; alerta rápida y diplomacia preventiva; restablecimiento de paz, buenos oficios, la mediación, la conciliación y la investigación; operaciones de apoyo a la paz y de intervención en los casos tipificados en los artículos 4h) y j) del Acta constitutiva de la UA; consolidación de la paz y reconstrucción post-conflicto; acción humanitaria y gestión de catástrofes además de otras funciones que le pueda otorgar la Conferencia.

Para realizar estas funciones, le otorga conjuntamente con el Presidente de la Comisión entre otros los siguientes poderes (UA 2002b: art 7): autorizar la organización y el envío de misiones de apoyo a la paz; la imposición de sanciones cada vez que haya un cambio anti-constitucional de gobierno en un Estado-miembro; asegura la puesta en practica de la Convención de la OUA para la prevención y la lucha contra el terrorismo.

Los acuerdos de cooperación militar firmados con China, Estados Unidos y la Unión Europea; el rol de África del Sur en el marco del BRICS; y el desarrollo de la cooperación “sur-sur” deberían permitir a la UA poder conciliar la aplicación de la doctrina “soluciones africanas para problemas africanos” con una coordinación efectiva en la lucha contra conflictos transnacionales y transcontinentales sin ver como en el caso de Libia no solo una injerencia en sus competencias sino un nuevo “estado fallido”.

Desde el punto de vista político, los compromisos institucionales necesarios para la creación de la APSA han sido ratificados; jurídicamente y aun faltando por resolver la “jerarquía” entre el derecho de intervención y el derecho de las Naciones Unidas, últimamente “contestado” en los casos de Irak o Libia, que le otorga el capítulo VII de la Carta para poder aplicar el uso de la fuerza queda por establecer cuando será operativa la Fuerza Permanente Africana, la cual esta prevista para enero del 2016<sup>2</sup>. Esta Fuerza con una composición de 25.000 personas, estará dividida en cinco brigadas desplegadas en las tres organizaciones económicas regionales (Comunidad Económica de Estados de África del Oeste, la Comunidad Económica de Estados de África Central y la Comunidad de Desarrollo del África Austral) y en dos mecanismos regionales (Fuerza Africana Permanente del Este y la Capacidad Regional de África del Norte).

<sup>2</sup> The African Stand-by Force Roadmap III. Interim report 2010.  
Disponibile: [https://unoau.unmissions.org/sites/default/files/asf\\_roadmap\\_iii.pdf](https://unoau.unmissions.org/sites/default/files/asf_roadmap_iii.pdf)

*La Unión  
Africana irá  
asumiendo un rol  
cada vez mayor  
en la gestión y  
resolución de los  
conflictos  
armados*

La distribución de la Fuerza Permanente Africana muestra el equilibrio que se va logrando paulatinamente en el seno de la UA desde la originaria proposición en 1963 del presidente de Senegal, Leopold Sendar Sengor por dar mayor fuerza a las organizaciones sub-regionales, y la progresiva coordinación y asunción de poder ejecutivo por parte de la organización continental acercándose a los deseos del presidente de Ghana, Kwame Nkrumah.

A la vista de los avances logísticos, y ante el posible despliegue militar de 5000 soldados en Burundi durante el 2016, independientemente de su realización, falta de equipamiento o de un presupuesto permanente para mantener estos gastos, resulta clara la determinación para implicarse con mayores efectivos en los conflictos del continente.

Además de la operatividad a nivel logístico y presupuestario –al presupuesto previsto anualmente de 1 billón de dólares para las distintas operaciones de paz, incluidas las FPA, la Unión Europea aporta por ejemplo 750 millones de euros (Unión Europea, 2016)– será necesario un consenso político en una aun novedosa toma de decisión político-jurídica como es el derecho de intervención. En este sentido, la Republica Centroafricana pero sobre todo Burundi marcaran el tiempo en que se aplica el marco previsto en la APSA y poder apreciar que puede ocurrir en el caso de que un Estado o un grupo de Estados niegue la existencia de los delitos tipificados en el artículo 4h del Acta Fundacional de la UA. Además de ello, el desafío presupuestario plantea un problema de independencia en la toma de decisiones, cuestión que debe ser resuelta por los propios Estados de la UA.

Existen sin embargo, ciertos consensos mayoritarios, como es la aplicación de sanciones y condenas en los casos de golpes de estado e intentos anti-constitucionales de tomar el poder como han sido los casos de la Republica Centroafricana (2003), Guinea Bissau (2003), San Tome y Príncipe (2003), Togo (2005), Mauritania (2005 y 2008), Guinea Conakry (2008), Madagascar (2009), Níger (2010), Costa de Marfil (2010). Sin embargo, aun es difícil de aplicar una política generalizada respecto a los cambios constitucionales con el objetivo de perpetuarse en el poder. A esta cuestión, se refería en particular el presidente de Estados Unidos, Obama, en su discurso en la sede de la UA en el 2015 al decir que “cuando los líderes intentan cambiar las normas en medio del juego solamente para seguir en el cargo es un riesgo para la inestabilidad y los conflictos como se ha podido observar en Burundi” .

Dados estos instrumentos y trayectoria, es posible que en el plazo de cinco a diez años, la UA vaya asumiendo un rol cada vez mayor en la gestión y resolución de los conflictos armados. Estos, son de una tipología cambiante, no se trata solo de guerras interestatales sino de la



gestión de guerras con potencial “continental” como la lucha contra el fundamentalismo islámico; y sobre todo la gestión del post-conflicto para evitar “estados fallidos”.

Es en este sentido, donde toman importancia las “virtudes y tradiciones históricas de los valores de la civilización africana que deben inspirar y caracterizar las reflexiones sobre la concepción de los derechos humanos y de los pueblos” que menciona el preámbulo de *La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos* y los mecanismos endógenos de prevención y resolución de conflictos que deberían contribuir a la búsqueda de soluciones pacíficas.

El conflicto político y jurídico entre la solución otorgada por las Naciones Unidas a través de las resoluciones 1970 y 1973 y la “hoja de ruta” presentada por la UA pone de manifiesto las diferentes perspectivas con la que se actúa ante conflictos en el marco de unas fronteras continentales propias o externas. A la intervención militar en Libia sin haber preparado suficientemente el post-conflicto se había antepuesto una solución que puede encuadrarse en las lecciones aprendidas del continente en Ruanda, Somalia y África del Sur habiendo sido este último una “lucha continental” y teniendo un ascendente sobre las políticas más innovadoras del continente.

¿Cómo resolverá la Unión Africana y que métodos utilizara para prevenir crisis, conflictos y guerras una vez resueltas las cuestiones políticas, jurídicas y avanzadas las operacionales y presupuestarias? Estos métodos pueden ser no solo más eficaces que muchas doctrinas aplicadas actualmente, como evidencia la ocupación de Sirte por el Estado Islámico o la inestabilidad regional en el Norte de África y Medio Oriente, pero también aportar una perspectiva operativa más realista y proporcional al “cuasi-monopolio” doctrinal y operativo existente en la gestión de conflictos.

De esta manera, la palabra “Renacimiento” escogida en el lema de conmemoración de la OUA, puede emular otras transformaciones históricas anteriores sobre todo si es capaz de posicionar entre otros al Ubuntu-Humanismo sudafricano de Nelson Mandela en el centro de la toma de decisiones de la Unión Africana.

### **¿Hacia una filosofía propia de resolución de conflictos?**

La cantidad de conflictos armados en África puede dejar entrever una enfermedad crónica, tal y como auguran las tesis del “afropesimismo” que toma su nombre entre otros del libro de René Dumon titulado: *El África Negra ha comenzado mal*. Estas tesis sobre la realidad africana

*Un África pacífica y segura, a partir de mecanismos de resolución pacífica de los conflictos y de la promoción de una cultura de paz*

generalmente catastróficas augurando que ningún tipo de acción o de ayuda podrá sobrepasar los bloqueos internos africanos para resolver los conflictos armados, la corrupción o el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, es importante reflexionar sobre el origen de estos conflictos, la evolución del concepto de violencia en las sociedades africanas y el impacto que han podido tener prácticas ajenas a las culturas del continente. En este sentido, la manera de abordar el conflicto, tanto desde el punto de vista político como militar ha sufrido influencias exógenas al propio continente. En los casos de Somalia o Libia, puede decirse que la intervención internacional ha tenido un grave impacto.

Escribía Bah (1999) de manera ilustrativa refiriéndose al concepto de violencia y de paz en África: “La calma y la armonía en el seno de la sociedad y entre las diferentes comunidades son tan apreciadas que existe en los Beti como en los Bemiléké de Camerun una especie de bicefalismo: un jefe para la guerra y un jefe para la paz. Este último tiene prerrogativas permanentes, mientras que el jefe de guerra es nombrada de manera circunstancial”.

A lo largo de todo el continente, se encuentran prácticas particulares en la gestión y resolución de conflictos propios a la comunidad, así como a las relaciones con las demás comunidades. En este sentido, se puede evocar la “familiaridad de broma”; la “sanankouya” o alianza de “broma” en África del Oeste; la mediación con categorías sociales propias como los “griots” para estas misiones o el principio “heer” en las comunidades *Issas* expandidas en Somalia y el cuerno de África.

Es importante pensar cual será la doctrina predominante en la APSA para gestionar los conflictos armados y el post-conflicto. Parece que el uso de la fuerza o al menos su amenaza con la creación de las Fuerzas Permanentes Africanas será uno de los métodos utilizados. Al mismo tiempo, la Agenda 2063 de la UA, propugna en su cuarta aspiración, que es una África pacífica y segura, a partir de mecanismos de resolución pacífica de los conflictos y de la promoción de una cultura de paz entre los jóvenes (UA, 2014).

El deseo de paz en el continente responde a múltiples factores, pero tanto la expansión del conflicto en Somalia como la tragedia ruandesa son realidades que no se quieren volver a repetir. Como evitar estos conflictos esta en el pensamiento de los líderes africanos ante cualquier nuevo conflicto que pueda surgir, tal y como lo demuestra los intentos de negociación actuales en Burundi. El filósofo Souleymane Bachir Diagne en un artículo titulado : ¿cómo filosofar en África? escribe:

“Buscar nuestros puntos de partida en los problemas mismos, es dejar de bloquear la reflexión sobre la noción sempiternamente tomada de una defensa e ilustración de la identidad contra las fuerzas exteriores convencidas de su negación (colonialismo ayer, mundialización hoy), para empezar, a partir de los dramas y de las violencias que han creado las identidades en África: Ruanda nos impone esta conversión de la mirada sobre la identidad. Hemos preguntado ¿cómo pensar después de Auschwitz?. Como no pensar de otra manera después de Ruanda y el horror de los machetes, es decir: ¿cómo ignorar que la identidad mata? (Bachir Diagne 2004).

### *Ubuntu: “Yo soy través de ti”*

La gestión de post-conflicto en África del Sur evitando una guerra civil y estableciendo un precedente que es visto con orgullo en todo el continente puede abrir el camino a una manera más humana de resolución de los conflictos. Nelson Mandela, en su primer discurso tras su salida en prisión decía: « he combatido la dominación blanca y he combatido la dominación negra. He acariciado el ideal de una sociedad libre y democrática en la cual todos vivamos juntos y en armonía en igualdad de condiciones. Es un ideal que espero realizar y conocer. Pero si hace falta, es un ideal por el que estoy dispuesto a morir” (South Africa’s New Era, 1990).

Desmond Tutu, explicando la filosofía Ubuntu que habían intentado aplicar en el post-apartheid, escribía en su libro *No futuro sin perdón*:

“cuando queremos elogiar a alguien decimos “yu, u nobuntu”, oye, él o ella tiene Ubuntu. Esto significa que son generosos, hospitalarios, amables, atentos y compasivos (...) También significa que mi humanidad esta inextricablemente ligada a la suya (...) Una persona con Ubuntu esta abierta y disponible para los demás...” (Tutu, 1999 :34-35)

En una entrevista de radio en *France culture*, el filósofo Souleymane Bachir Diagne (2014) explicaba sobre el concepto “Ubuntu”, qué no se trata de un concepto circunscrito a África del Sur en particular sino que es un concepto propio a la filosofía en general y cercano al concepto de justicia transicional en el derecho internacional. La palabra “Ubuntu”, de la tradición Bantu, esta construida sobre la raíz -ntu que significa humano y el prefijo-bu que corresponde a la construcción del plural en lengua bantú. Es una palabra que evoca el concepto de humanidad con uno mismo pero teniendo siempre en cuenta que la relación con nuestra propia humanidad pasa por la humanidad del otro. Este concepto es importante porque sobre su base se construyó la respuesta al periodo del post-apartheid en África del Sur evitando

una guerra civil y consiguiendo que dos comunidades históricamente enfrentadas pudiesen vivir pacíficamente en un mismo país.

El Congreso Internacional de Yamoussoukro (Costa de Marfil) sobre la paz en el espíritu de los hombres organizado por la Unesco en 1989 “reconocía que la violencia no se encuentra en los seres humanos determinada biológicamente y que los seres humanos no son destinados a tener naturalmente un comportamiento violento”. En esta misma declaración se define la paz “como una adhesión profunda del ser humano a los principios de libertad, justicia, igualdad y solidaridad entre todos los seres humanos” (UNESCO, 1989).

Para celebrar el 25 aniversario del nacimiento del concepto de cultura de la paz se organizó un nuevo congreso con el lema “sobre la paz en el espíritu de los hombres y de las mujeres” donde se reafirma incluyendo además en este caso el componente de equidad de género.

#### *La tradición oral y la palabra*

*La filosofía  
Ubuntu puede  
servir de  
inspiración para  
la resolución de  
los conflictos en  
el seno de la  
Unión Africana*

En la lección inaugural de apertura del año universitario en el 2009 titulada *El tratado de Kurukan Fuga; a las fuentes de un pensamiento político en África*, Djibril Tamsir Niane (Tamir Niane, 2009) explicando el origen de dicho tratado en el siglo XIII, también conocido como la Carta de Mandem<sup>3</sup> se preguntaba que lecciones podemos aprender de esta memoria nuestra, transmitida por tradición oral.

Como dice Sylla Lanciné, citado por Thierno Bah, en toda África se pueden encontrar vestigios de culturas ancestrales, su saber ha sido transmitido generalmente de manera oral, sin que existan en muchos casos textos escritos. Sin embargo, esta importancia de la palabra, es considerada por el autor como un concepto que integra la sacralidad, la autoridad y el saber, este último encarnado por los ancianos que han acumulado a lo largo de los años, sabiduría y experiencia. Y por esto es relevante la creación de un Comité de Sabios para apoyar los esfuerzos del Consejo de Paz y de Seguridad, “particularmente en el área de la prevención de conflictos” y “compuesto por cinco personalidades altamente respetadas de África representando varios segmentos de la sociedad y que hayan contribuido a las causas de la paz, la seguridad y al desarrollo del continente” (Unión Africana 2002c: art. 11).

El Comité de Sabios, forma parte de una tradición endógena de mecanismos de resolución de conflictos desde la “familiaridad de broma”,

<sup>3</sup> Conjunto de las leyes dictadas por Soundjata durante la Asamblea de los pueblos que convoca en Kurukan Fuga en 1236. Inscrito en la Lista representativa del Patrimonio Inmaterial de la Humanidad. Unesco. Disponible: <http://www.unesco.org/culture/ich/en/RL/manden-charter-proclaimed-in-kurukan-fuga-00290>

“sanankouya” en África del Oeste y los mecanismos mas recientemente utilizados en Rwanda como las jurisdicciones Gacaca.

Los conceptos de paz y de violencia tradicionales africanos han sufrido un impacto con el imperialismo, la colonización y las jerarquías de clase impuestas por la revolución industrial integrando modelos ajenos a una comprensión enraizada del origen, resolución y consecuencias de los conflictos. Al mismo tiempo ha traído nuevos conflictos y con diferentes orígenes.

La filosofía Ubuntu que ha inspirado entre otros a Nelson Mandela en el post-apartheid que significa “yo soy a través de ti” y puede traducirse como humanidad (Christian B.N Gade, 2012), puede servir de inspiración al contenido y filosofía por desarrollar en el seno de la APSA de la UA la gestión y resolución de conflictos.

Sin embargo, para poder materializar la construcción de la paz en el espíritu de los hombres y mujeres, los actuales gastos en educación deberán aumentar en los países africanos donde en algunos de ellos el ratio respecto al gasto militar es de uno a cuatro y en ocasiones superior.

## **Conclusiones**

Reflexionar sobre las tendencias puede variar considerablemente según los momentos cronológicos analizados. Si se toma la década de 1990-2000 en África y se analiza el número de conflictos armados en Somalia, Ruanda o la Republica Democrática del Congo se puede dar la veracidad de las tesis afro pesimistas. Si se analiza, sin embargo la década de los sesenta, se podría considerar como el periodo de que abría una oportunidad de libertad y esperanza. En este sentido, es interesante respetar la referencia hecha por la Presidenta de la UA al nacimiento de la Republica de Haití en 1804 y pensar en el futuro y tendencias del continente desde la perspectiva de 200 años.

En este tiempo se puede observar la evolución de un continente “desconocido” que ha sido “ocupado y colonizado”; la convivencia de culturas ancestrales con “pueblos aun incapaces de regirse por sí mismos” citando la referencia del Tratado de Versalles; la independencia obtenida pero con bases militares extranjeras en el espacio soberano; la creación de la OUA; las ultimas guerras coloniales en la década de los setenta o la lucha contra el apartheid; la política de bloques; las hambrunas de la década de los ochenta o la tragedia de la década de los noventa. Y finalmente la necesidad de un renacimiento cultural y político del continente, renovando la Unión Africana.

*Las profundas  
heridas en el  
continente  
africano con  
Ruanda y  
República  
Democrática del  
Congo muestran  
un hastio  
generalizado a la  
violencia y un  
deseo de vivir en  
paz*

Uno de los mayores impactos del colonialismo ha sido justamente la impregnación de un sentimiento de inferioridad, y es justamente uno de los ejes del concepto de “renacimiento” impulsado por la UA desde su creación y en sus proyecciones tal y como testimonia la Agenda 2063.

En este tiempo, el concepto de paz y violencia ha sido transfigurado, siendo actualmente difícil de identificar las raíces de la violencia internas a África y las heredadas por la intervención extranjera. De igual manera, en la resolución y gestión de los conflictos armados y en particular en los mecanismos escogidos para su resolución. Desde bombardeos que causan numerosas víctimas en la población civil, países como Somalia desestructurados y definidos como “estados fallidos”, administraciones centrales incapaces de asegurar los mínimos derechos humanos hasta la expansión de conflictos y la creación de grandes espacios geográficos en el Sahel bajo el control y amenaza de grupos terroristas creando redes criminales transnacionales.

Por otra parte, en este tiempo se puede observar la evolución desde la lucha contra la esclavitud; la batalla contra el colonialismo más acérrimo como testimonian las guerras coloniales de los años setenta en Guinea Bissau, Mozambique o Angola y vencido finalmente con la independencia de Namibia en 1990 o la lucha contra el apartheid hasta la progresiva toma de conciencia continental con la creación de la OUA y la UA, dotándose de esta manera de una estructura política, jurídica y de seguridad.

Las críticas más recientes a la APSA giran entorno a la capacidad económica africana para poder operativizar y mantener los gastos necesarios con el objetivo de cumplir con los ideales del Acta Constitutiva de la UA. Sin embargo, parece lógico pensar que la tendencia es que existirá una Fuerza Permanente en África, que surge de la necesidad de resolver de manera endógena sus propios conflictos.

En este sentido, es importante reforzar la cooperación internacional, y al igual que la jurisprudencia de la competencia universal creada Tribunal de Nuremberg respecto a los crímenes contra la humanidad, repensar los problemas comunes que pueden surgir de un solo foco de conflicto dando una respuesta respetuosa con los diferentes actores pero también coordinada y consensuada bajo el amparo del derecho internacional. Nos podemos preguntar si la experiencia de Somalia es simplemente africana o mundial. Recientemente, con el caso de Libia podemos observar que un “problema” africano es un “problema” mundial. ¿Sería lógico, por tanto, creer que la tendencia pueda ser un replanteamiento respecto a la gestión de los conflictos donde las diferentes perspectivas puedan potenciarse en lugar de debilitarse? Los acuerdos estratégicos de la UA con Estados Unidos,

China, la Unión Europea y Rusia permiten hacer creer que los problemas africanos aun siendo resueltos en el marco del principio de “soluciones africanas para los problemas africanos” pueden ser ejecutados armoniosamente en el marco de las prerrogativas de las Naciones Unidas y las diferentes organizaciones regionales debiendo liderar las acciones en el caso de África la propia Unión Africana.

Una de las grandes incógnitas y a su vez esperanzas es el papel que jugará la cultura en la resolución de conflictos. El presidente Nelson Mandela, además de ser un modelo para otros presidentes en cuanto al respeto a los mandatos presidenciales establecidos en la constitución, consiguió después de décadas de violencia y odio evitar una guerra civil. La filosofía Ubuntu, ejemplo de las posibilidades que las diferentes culturas ancestrales ofrecen, es una muestra de las oportunidades existentes en África y en el mundo de resolver los conflictos en el marco de un diálogo y cultura de la paz. Es difícil predecir que esta será la tendencia en los próximos años en África, pero también es cierto que las profundas heridas en el continente consecuencia del genocidio ruandés y de otros conflictos interminables como es el caso de la República Democrática del Congo muestran un hastío generalizado a la violencia y un deseo cada vez mayor de vivir en paz.

Así pues, desde un punto de vista político la tendencia a nivel continental deja pensar en una unidad de acción cada día mas definida. Los elementos históricos comunes, que comparten muchos países y culturas africanas, dan una fuerza al proyecto continental mayor que las diferencias internas que podían existir en los años sesenta, permitiendo mirar con esperanza al tan deseado renacimiento.

Desde el punto de vista jurídico, ha habido un gran avance jurídico. La Unión Africana actualmente puede considerarse una de las organizaciones regionales con mayor cantidad de normas orientadas a la realización de unas políticas publicas de respeto a los derechos humanos y a los principios de buen gobierno y democracia. Los poderes ejecutivos de la UA deberían ir consolidándose para conseguir expandir estos principios por todo el continente. Existirán discrepancias y bloqueos, sin embargo el avance realizado en los últimos 15 años desde la creación de la UA, hacen pensar que existen unas bases sólidas sobre las que pueden erigirse estos ideales.

Desde el punto de vista de la defensa y la seguridad, la creación de una Fuerza Permanente Africana y de un sistema continental de alerta temprana, además de mostrar la preocupación existente para prevenir conflictos de gran magnitud, muestra también un paso importante de los acuerdos a los hechos.



Por último, la importancia que debe ocupar la cultura sea esta material o inmaterial, puede dar lugar a ejemplos como el sudafricano que apoyen un impulso a una conciencia universal basada “en una adhesión profunda del ser humano a los principios de libertad, justicia, igualdad y solidaridad entre todos los seres humanos” tal y como definía la paz el Congreso Internacional de la Unesco sobre la paz en el espíritu de los hombres y de las mujeres.

## Referencias bibliográficas

Bachir Diagne, Souleymane (2004), *Comment Philosopher en Afrique. N°2 Comment philosopher en Afrique aujourd'hui?*, UNESCO.

Bakary, Traore (2012), *L'Afrique dans les opérations de maintien de la paix: Evolution d'une participation de plus en plus importante. Rev. histoire archéologique africaine.*

BBC. Stephen Sackur entrevista a Jean Ping, presidente de la Comisión de la Unión Africana (2011).

Disponible: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/hardtalk/9436093.stm>

Biyogue-Bi-Ntougou, Jean Delors (2010). *Les politiques africaines de paix et de sécurité.* Paris: Ed. L'Harmattan

Carta del Atlántico. Estados Unidos y Reino Unido (1941). Disponible: <http://avalon.law.yale.edu/wwii/atlantic.asp>

Comunicado del Consejo de Paz y de Seguridad de la UA. 10 de marzo del 2011. Disponible: <http://www.peaceau.org/uploads/communique-libya-eng.pdf>

Consejo de Paz y Seguridad (2015), Reunión 565. Punto 11 del comunicado del 17 de diciembre. PSC/PR/COMM.(DLXV).

Disponible: <http://www.peaceau.org/en/article/communique-of-the-565th-meeting-of-the-psc-on-the-situation-in-burundi>

Chergui, Smail (2015), *Extracto del discurso de apertura del ejercicio en el terreno de la Fuerza Africana Permanente.* Disponible: <http://www.peaceau.org/en/article/statement-by-ambassador-smail-cherqui-commissioner-for-peace-and-security-african-union-commission-at-the-opening-ceremony-of-the-amani-ii-field-training-exercise-lohata-south-africa-19-october-2015>

Diop, Cheikh Anta (1960), *Les fondements culturels, techniques et industriels d'un futur État Fédéral d'Afrique Noire.* Paris: Présence Africaine.

Dumont, René (1962), *L'Afrique noire est mal partie!* Paris: Editions du Seuil.

E.M.Dube (1971), *Relations between liberation movements and the OAU, in N.M Shamuyarira,*, Essays on Liberation of Southern África. Dar es Salaam, Tanzania Publishing House.

Evans, Graham (1999), “South África's foreign policy after Mandela, Mbeki and his concept of an African Renaissance” *The Round Table*, Volume 352, N°1. London: Ed.Routledge, part of the Taylor&Francis Group.

Ghobashy, Tamer y Morajea, Hassan (2015), “Islamic State Tightens Grip on Libyan Strong hold of Sirte” en *The Wall Street Journal*, 29 de noviembre de 2015. Disponible: <http://www.wsj.com/articles/islamic-state-entrenches-in-sirte-libya-1448798153>

Fanon, Frantz (1961), *The wretched of the Earth.* Ed. Global Press.



France Culture, penseurs d'Afrique. Adèle Van Reeth entrevistando a Souleymane Bachir Diagne, 2014. Entrevista completa: <http://www.franceculture.fr/player/reecouter?play=4945836>.

Gade, Christian (2012) What is Ubuntu? Different interpretations among South Africans of African Descent. Vol 31. P:484-503., *South African Journal of Philosophy*.

Keita, Modibo (1963), *Discurso en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los estados independientes de Africa dando origen a la OUA*. Disponible: [http://summits.au.int/50th/sites/default/files/27%20Discours%20Modibo%20Keita\\_Mali%20-%20Final.docx](http://summits.au.int/50th/sites/default/files/27%20Discours%20Modibo%20Keita_Mali%20-%20Final.docx)

Kwame, Nkrumah (1963), *Discurso del 24 de mayo de 1963 en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los estados independientes de Africa dando origen a la OUA*. Disponible <http://www.nkrumahinfobank.org/article.php?id=433&c=51>

Neuberger, Benjamin (1976) "The African concept of Balkanization". *Journal of Modern African Studies*. Vol 8 N°3. Cambridge.

Ping, Jean (2014), *Eclipse sur l'Afrique, fallait-il tuer Kadhaifi?*. Ediciones Michalon.

Ping, Jean (2015), Transcripción de la intervención en el Parlamento Panafricano, a partir del minuto 2'54". [Accesado el 20 de diciembre del 2015] . Disponible en: [http://www.dailymotion.com/video/xq6y5w\\_discours-jean-ping-partie-1-2\\_news](http://www.dailymotion.com/video/xq6y5w_discours-jean-ping-partie-1-2_news)

Mbeki, Thabo (2012). "L'Union Africaine: une décennie d'échecs". Disponible: <http://www.courrierinternational.com/article/2012/09/27/une-decennie-d-echechs>

Nkrumah, Kwame (1963). Discurso completo. Disponible <http://www.nkrumahinfobank.org/article.php?id=433&c=51>

Obama, Barak (2005). Extracto del discurso del presidente de Estados Unidos, Obama, en la sede de la UA del 28 de julio. Discurso completo disponible: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/07/28/remarks-president-obama-people-africa>

OIF, (2013), *Le mouvement panafricaniste au XX siècle*. Textos reunidos por Lazare Ki-Zerbo durante la Conferencia de intelectuales de África y de la diáspora organizada por la Unión África en colaboración con la Republica de Senegal. Organización Internacional de la Francofonía. Disponible: <http://www.francophonie.org/IMG/pdf/oif-le-mouvement-panafricaniste-au-xxe-s.pdf>

OUA (1999). *Declaración de Sirte*. Cuarta sesión extraordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno. Punto 1º. del 9 de septiembre. OUA. Disponible: [http://www.au2002.gov.za/docs/key\\_oau/sirte.pdf](http://www.au2002.gov.za/docs/key_oau/sirte.pdf)

OUA (1963a), *Carta fundacional de la Organización de la Unidad Africana*. Art II.1 a),b),c),d),e)

OUA (1963b), *Primera conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno*. Resoluciones sobre (A) la descolonización y (B) el apartheid y la discriminación racial adoptadas entre el 22 al 25 de mayo. Disponible: <http://www.au.int/en/decisions/assembly-heads-state-and-government-first-ordinary-session>

OUA (1991),) *XXVI Sesión ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno africanos*. AHG/Decl1.1-2 (XXVI). AHG/Decl.1-2. AHG/Res.190-200 (XXVI). Disponible: <http://au.int/en/decisions/assembly-heads-state-and-government-twenty-sixth-ordinary-session>

OUA (2000), *Informe sobre el Genocidio de Ruanda*. Punto 21.11-P-229. Disponible [http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/1472~v~Rapport\\_sur\\_le\\_genocide\\_au\\_Rwanda.pdf](http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/1472~v~Rapport_sur_le_genocide_au_Rwanda.pdf)

Somerset, J. (1772), Somerset contra Stewart. Sentencia del 14 de mayo. Disponible en: <http://www.commonlii.org/int/cases/EngR/1772/57.pdf>

"South Africa's New Era". Transcripción del discurso de Nelson Mandela en Cape Town City Hall: Africa it is ours! en *New York Times*, 12 de febrero 1990. Disponible: <http://www.nytimes.com/1990/02/12/world/south-africa-s-new-era-transcript-mandela-s-speech-cape-town-city-hall-africa-it.html?pagewanted=all&src=pm>

The Wall Street Journal, 29 de noviembre del 2015. Disponible: <http://www.wsj.com/articles/islamic-state-entrenches-in-sirte-libya-1448798153>

The Wall Street Journal (2015), "Islamic State Tightens Grip on Libyan Stronghold of Sirte". Disponible: <http://www.wsj.com/articles/islamic-state-entrenches-in-sirte-libya-1448798153>

Tschaepe, Mark (2013), "A humanistic ethic of Ubuntu: understanding moral obligation and community". *Essays in the Philosophy of Humanism*. Vol.21, nº2 P-47/61, The american humanist association.

UA (2002). Reglamento Interno de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno. Art 4.1 a), e),g)

Disponible: [http://webmail.africa-union.org/REFERENCE/EX%20CL%20298%20\(X\)%20\\_F.pdf](http://webmail.africa-union.org/REFERENCE/EX%20CL%20298%20(X)%20_F.pdf)

UA (2014), *Agenda 2063*. Ver: <http://agenda2063.au.int/en/vision>

Senhor, Leopold (1963a). *Archivos Institut National Audiovisuel*. Disponible: <http://www.ina.fr/video/CAF97047083/monsieur-leopold-senghor-a-l-elysee-video.html>

Senghor, Leopold (1963b). *Discurso del 24 de mayo* en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los estados independientes de Africa dando origen a la OUA. Disponible: [http://www.er.uqam.ca/nobel/r26645/documents/HIS4471/09HIV/texte\\_commentaire/Discours\\_Senghor\\_HIS4476.pdf](http://www.er.uqam.ca/nobel/r26645/documents/HIS4471/09HIV/texte_commentaire/Discours_Senghor_HIS4476.pdf)

Tamsir Niane, Djibril (2009). *La charte de Kurukan Fuga: Aux sources d'une pensée politique en Afrique*. [http://caremali.com/docs/prof\\_djibril.pdf](http://caremali.com/docs/prof_djibril.pdf)

*Tratado de Versalles* (1919). Disponible: <http://www.dipublico.org/1729/tratado-de-paz-de-versalles-1919-en-espanol/>

UNESCO (1989), *Congreso Internacional sobre la paz en el espíritu de los hombres. Yamoussoukro*. Informe final disponible: <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000926/092670fb.pdf>

Unión Africana (2002a), Protocolo relativo al establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad de la UA firmado el 9 de julio del 2002 y entrando en vigor el 26 de diciembre del 2003. Disponible: <http://www.au.int/en/treaties/protocol-relating-establishment-peace-and-security-council-african-union>

Unión Africana (2000), *Acta constitutiva de la Unión Africana*. Art. 3. g) h)

Unión Africana (2002b), *Protocolo del Consejo de Paz y de Seguridad de la Union Africana*. Art.7

Unión Africana (2002c). Artículo 11 del Protocolo del Consejo de Seguridad y Paz de la Unión Africana.

Unión Europea (2016), *Partenariado Africa-Union Europea: Paz y Seguridad*. Disponible: <http://www.africa-eu-partnership.org> y [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/apf-ad-2-measure-2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/apf-ad-2-measure-2014_en.pdf)

Vale, Peter and Maseko, Siphon (2002), "South Africa and the African Renaissance". *International Affairs*. The Royal Institute of International Affairs, P:271-287.  
Woodrow, Wilson (1918), *Los catorce puntos*. Disponible en: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/wilson14.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp)

Zuma, Nkosazana (2013), *Transcripción del discurso del 25 de mayo*. Disponible <http://summits.au.int/50th/sites/default/files/Dr.%20Dlamini%20Zuma%20remarks%200Debate%20on%20PanAfricanism%20and%20African%20Renaissance%2025%20May%202013.pdf>





## Relación de autores y autoras



**Federico Mayor Zaragoza.** Director General de la UNESCO de 1987 a 1999, después de ocupar cargos como Subsecretario de Educación y Ciencia del Gobierno español (1974-75), Diputado al Parlamento Español (1977-78), Consejero del Presidente del Gobierno (1977-78), Ministro de Educación y Ciencia (1981-1982), Diputado al Parlamento Europeo (1987) y Director General Adjunto de la UNESCO (1978-1987). Durante su etapa al frente de la UNESCO, se implicó especialmente en la construcción de una cultura de paz y bajo su orientación esta institución creó el Programa Cultura de Paz. Actualmente, Federico Mayor Zaragoza preside la Fundación Cultura de Paz. En 2005 fue nombrado, por el Secretario General de la ONU, Co-Presidente del Grupo de Alto Nivel para la Alianza de Civilizaciones, en 2008 fue nombrado Presidente del Consejo Directivo de la Agencia de Noticias Inter Press Service (IPS), desde 2010 preside la Comisión Internacional Contra la Pena de Muerte. Cuenta con numerosas publicaciones entre las que destacan varios poemarios y varios ensayos sobre las relaciones internacionales y la paz.

**Ferran Puig Vilar.** Ingeniero superior de Telecomunicación (Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, 1978). Recibió además, sin completarla, formación en ingeniería industrial y doctorado, relacionados con ingeniería biomédica y sistemas de control. Fue socio fundador de la Asociación Española de Robótica. Su vida profesional se ha orientado a la prensa profesional (*business press*) en todas sus vertientes, durante casi 40 años. Fue director de publicaciones y director general de diversas empresas editoriales y conexas. Fue presidente de la Asociación de Prensa Profesional (patronal de la edición) desde 1988 hasta 1996. En 2006 decidió dedicar su actividad exclusivamente al estudio del fenómeno del cambio climático y la imitación de recursos, desde una perspectiva interdisciplinar, sistémica y termodinámica. Asiste como invitado a las reuniones del *Grup d'Experts en Canvi Climàtic de Catalunya*, pertenece al grupo “Comunica Cambio Climático” del Centro Nacional de Educación Ambiental y participa en la *Energy Transition List* junto a los principales investigadores en energía del mundo y participa como consultor internacional en el proyecto europeo MEDEAS. Es considerado experto en negacionismo organizado. En 2009 inició la edición del blog “Usted no se lo cree”, donde ha publicado más de 220 textos, extensos y documentados en su gran mayoría, así como obras seriadas que han gozado de gran aceptación, habiéndose convertido en la principal referencia de la blogosfera en lengua española sobre cambio climático.

**Jose Antonio Sanahuja Perales.** Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ). Ha sido profesor en diversas universidades, y ha trabajado como investigador y consultor con instituciones como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Federación Internacional de Cruz Roja, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), y diversas ONGD. Ha sido R. Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. En dos periodos distintos ha sido Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación), y es miembro del Patronato de Oxfam Intermón. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran *Teoría de las Relaciones Internacionales* (Coord., con C. Arenal, 2015); *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: visiones, políticas y actores* (2012); *La construcción de una región: UNASUR y la integración de América del Sur* (coord., con M. Cienfuegos, 2010); *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro* (Coord., con C. Arenal, 2010).

**Aitana Guia.** Max Weber Postdoctoral Fellow en el Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute en Florencia, Italia y profesora de historia contemporánea de Europa en California State University – Fullerton. Es autora de *The Muslim Struggle for Civil Rights in Spain: Promoting Democracy through Migrant Engagement 1985-2010* (Sussex Academic Press, 2014). Ha publicado artículos sobre Islam en Europa, inmigración y literatura en *New Diversities*, *Transfer: Journal of Contemporary Culture*, *Extravío: Revista electrónica de literatura comparada* y *Estudis Literaris*. Actualmente investiga las causas y efectos del nativismo y la construcción de los discursos contra inmigrantes y musulmanes en la Europa de posguerra. Además de enseñar en varias universidades canadienses (York University, University of Guelph, Glendon College, Wilfrid Laurier University) y españolas (UOC), Aitana Guia también ha trabajado para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Venezuela y es actualmente consultora experta para la European Asylum Support Office.

**Francisco Rojas Aravena.** Rector de la Universidad para el período 2013-2018. Tiene un doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Utrecht (Holanda) y una Maestría en Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de América Latina (FLACSO). Ha sido Secretario General de la FLACSO de 2004-2012. Ha escrito o editado más de 80 libros, capítulos escritos en más de 100 libros, y publicado 138 artículos en revistas académicas. Está especializado en relaciones internacionales, la seguridad humana, la integración regional, los sistemas políticos latinoamericanos, las negociaciones (teoría y práctica), y la seguridad internacionales y la defensa. Por sus aportes a los procesos de integración y a las relaciones entre los países de América Latina y el Caribe recibió la condecoración “Orden del Mérito José Falcón” de la República del Paraguay, en mayo de 2012.

**Manuela Mesa.** Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), de la Fundación Cultura de Paz. Presidenta de la Asociación Española de Investigación para la Paz (AIPAZ) (2006-2013). Vicepresidenta de WILPF-España (Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad). Dirige el anuario de CEIPAZ sobre paz y conflictos desde 2004. Vocal Experta en el Consejo de Cooperación (2009-2012). Miembro del Consejo de Redacción de la revista *Documentación Social* y de *Pensamiento Propio*. Profesora y docente en diversos master, cursos y seminarios. Miembro del Comité Internacional de la red Global Action to Prevent War y del Comité de Expertos sobre el Peace Index. Sus líneas de investigación actuales se centran en el papel de la sociedad civil en la construcción de la paz y en particular sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz, violencia transnacional en Centroamérica y Comunicación y Educación para el Desarrollo. Cuenta con numerosas publicaciones y artículos que pueden consultarse en <https://ceipaz.academia.edu/ManuelaMesa>

**Alberto Piris.** General del Ejército español en la reserva. Ha sido analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) desde 1984 hasta diciembre de 2006. Comenzó la carrera militar en 1954, especializándose en misiles antiaéreos. De 1981 a 1984 ejerció como agregado Militar, Naval, Aéreo y de Defensa a las embajadas de España en Bruselas, La Haya y Luxemburgo. Participó en las negociaciones preliminares para el ingreso de España en la Alianza Atlántica. Ascendió a General de Brigada en 1988. En 1989 pasó a la situación de reserva activa a petición propia para dedicarse, entre otras cosas, a los estudios de investigación sobre la paz. En 2001 recibió el Memorial Joan XXIII por la Paz. Es colaborador asiduo en la prensa nacional desde 1977 sobre materias relacionadas con asuntos internacionales, seguridad y defensa. Es autor de numerosas publicaciones en libros y revistas. Colaborador de CEIPAZ y columnista del periódico digital *La República*.

**Rosa Meneses.** Reportera especializada en Oriente Medio y el Norte de África en el diario *El Mundo* desde 1999. Ha centrado su trabajo en conflictos, catástrofes humanitarias, atentados terroristas y acontecimientos políticos en esta región. Como enviada especial, ha cubierto la guerra del Líbano de 2006 y, desde su estallido, las Revoluciones Árabes y sus procesos de transición, en especial Túnez, el conflicto de Libia y la guerra de Siria y sus consecuencias humanitarias en los países vecinos. En enero de 2015 informó desde París de los atentados terroristas contra *Charlie Hebdo* y un supermercado *kosher*. En 2010 obtuvo el Premio Nacional de Nuevo Periodismo. Es Ochberg Fellow en el Dart Center for Journalism & Trauma, de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Columbia de Nueva York, una organización que forma y apoya a periodistas que trabajan en zonas de conflicto, y miembro de la Junta Directiva de Reporteros Sin Fronteras España. Entre 2000 y 2006 colaboró con la revista *Papeles de cuestiones internacionales* editada por el Centro de Investigación para la Paz (CIP). Es licenciada en Ciencias de la Información, rama Periodismo, y posgraduada en Información Internacional y Países del Sur, por la Universidad Complutense de Madrid, y especializada en Relaciones Internacionales por la Escuela Diplomática. Coautora de varios libros sobre política internacional, imparte conferencias y cursos en universidades e instituciones.

**Xulio Rios.** Director del Observatorio de la Política China ([www.politica-china.org](http://www.politica-china.org)) Coordinador de la Red Iberoamericana de Sinología, sus obras más recientes son: *88 preguntas sobre China*, La Catarata, 2010; *China de la A a la Z*, Editorial Popular, Madrid, 2008; *Mercado y control político en China*, La Catarata, Madrid 2007, *Política exterior de China*, Bellaterra, Barcelona, 2005 y *Taiwán, el problema de China*, La Catarata, Madrid, 2005. Otras obras son: *China: ¿superpotencia del*



*siglo XXI?*, Icaria, Barcelona, 1997, *Hong Kong, camino de volta*, Laiovento, Santiago de Compostela, 1997; *China, a próxima superpotencia*, Laiovento, Santiago de Compostela, 1997; *A China por dentro*, Xerais, Vigo, 1998. Es asesor de Casa Asia ([www.casaasia.es](http://www.casaasia.es)) y miembro del Programa Asia de la Fundación CIDOB y Profesor del Instituto de Altos Estudios Universitarios. Colabora habitualmente con numerosos medios de comunicación, *El País*, *El Correo* y *La Vanguardia*, entre otros y revistas especializadas. Entre sus publicaciones más recientes está: *China pide paso. De Hu Jintao a Xi Jinping*, Icaria, 2012.

**Andres Serbin.** Antropólogo y Doctor en Ciencias Políticas. Actualmente Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), un *think tank* latinoamericano y caribeño. Presidente de la *International Coalition for the Responsibility to Protect* (ICRtoP) y miembro de la directiva del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC). Presidente Emérito del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP) del cual ha sido fundador, y miembro del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Ha sido Asesor Especial de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y asesor, en varias ocasiones, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. Asimismo, ha sido profesor e investigador invitado en diversas universidades de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, donde asumió la Cátedra Simón Bolívar en Sorbonne III; y en diversas universidades de América Latina y el Caribe. Ha publicado numerosos artículos especializados en español, inglés, portugués y francés, y es autor y compilador de más de treinta libros publicados en español y en inglés. Desde 1997, dirige la revista trilingüe de ciencias sociales *Pensamiento Propio*. Su más reciente libro es *Chávez, Venezuela y la reconfiguración de América Latina* (Buenos Aires: Siglo XXI).

**Gorka Gamarra.** Licenciado en Derecho por la Universidad Pública del País Vasco y Maestrado en Derecho Internacional por la Universidad Católica de Louvain-la-Neuve (Bélgica). Ha trabajado durante los últimos quince años en proyectos de justicia transicional y acceso a la justicia para organizaciones internacionales (UNESCO, PNUD, OCDE..) y no gubernamentales sobre todo en África: Ruanda tras el Genocidio de 1994 y Guinea Bissau. Realiza documentales sobre temáticas culturales y derechos humanos como Umurage (2009) sobre las posibilidades de reconciliación tras el Genocidio de Ruanda y Lantanda (2014) sobre la convivencia entre las lenguas oficiales y maternas en África.





