



ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA
COMPLUTENSE

ISSN: 1575-7056

Depósito legal: M-34308-1999

ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA
COMPLUTENSE

Volumen 10 - 2008 / nº 1
1^{er} semestre (enero-junio)

**SECCIÓN DPTAL. DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y
RELACIONES INTERNACIONALES**



Facultad de Ciencias de la Información
Universidad Complutense de Madrid

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE

Revista cuatrimestral editada por la Sección Departamental del Dpto. Interfacultativo de
Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

DIRECTOR

Dr. RAFAEL CALDUCH CERVERA. Catedrático. UCM

CONSEJO DE REDACCIÓN

- Dr. ROGELIO ALONSO PASCUAL. Profesor investigador. Universidad Rey Juan Carlos.
Dra. CONCEPCIÓN ANGUITA OLMEDO. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. DELIA CONTRERAS. Profesora de Relaciones Internacionales. Universidad San Pablo CEU.
D. ALFREDO CRESPO ALCÁZAR. Profesor del Título de Especialista en Información Internacional y Países del Sur. UCM.
Dra. MERCEDES HERRERO DE LA FUENTE. Profesora de Periodismo Internacional. U. Antonio de Nebrija.
Dr. José Luis Neila HernÁNDEZ. Profesor de Historia. Universidad Autónoma de Madrid.
Dr. José María Peredo Pombo. Profesor de la Universidad Europea de Madrid.
Dra. MARÍA JOSÉ PÉREZ DEL POZO. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. DOLORES RUBIO GARCÍA. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. SOLEDAD SEGOVIANO MONTERRUBIO. Profesora de Relaciones Internacionales. UCM.

CONSEJO CIENTÍFICO

- Dr. NAJIB ABU-WARDA. Profesor Titular de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. PAZ ANDRES SÁINZ DE SANTAMARÍA. Catedrática de Dº Internacional Público. Universidad de Oviedo.
Dra. Esther Barbé Izuel. Catedrática de Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Barcelona.
Dr. ALEJANDRO CHANONA BURGUETE. Presidente de la AMEI. Profesor de la Universidad Nacional de México.
Dr. JUAN EMILIO CHEYRE. Doctor por la UCM. General del Ejército de Chile.
Dr. ARTURO CONTRERAS POLGATTI. Oficial del Estado Mayor del Ejército de Chile. Doctor en Estudios Americanos. Universidad de Santiago.
Dr. JOSÉ ESTEVES PEREIRA. Catedrático de Ciencia Política. Universidad Nova de Lisboa. Portugal.
Dra. JEANNETTE IRIGOIN-BARRENNE. Directora del Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.
Dr. CARLOS JIMÉNEZ PIERNAS. Catedrático de Dº Internacional Público. Universidad de Alcalá de Henares.
Dr. FELIPE MARAÑA MARCOS. Profesor Titular de Relaciones Internacionales. UCM.
Dra. MARÍA FUENCISLA MARÍN CASTÁN. Profesora Titular de Relaciones Internacionales.
Directora de la Sección Departamental. UCM.
Dr. JUAN CARLOS PEREIRA CASTAÑARES. Catedrático de Historia Contemporánea. UCM.
Dr. MODESTO SEARA VÁZQUEZ. Rector de la Universidad Tecnológica de la Mixteca. México
Dr. JORGE JOSÉ TORRES. Director del Instituto para la Integración y el Desarrollo Latinoamericano (IDELA/UNT).
Universidad Nacional de Tucumán.

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE es una revista que está incluida en el Catálogo Latindex (nº de registro del Instituto y Estudios Documentales sobre Ciencia y Tecnología -antes CINDOC- 547447) y en el Catálogo de la Biblioteca Nacional de España.

ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE es una revista semestral que publica tres números al año, abril, agosto y diciembre. La revista no se hace responsable de las opiniones de los autores vertidas en los Estudios. ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA COMPLUTENSE tiene como objetivos científicos ampliar los conocimientos sobre temas internacionales, conjugando las aportaciones de diversas áreas científicas: Relaciones Internacionales, Economía, Derecho, Historia y Ciencias de la Información, además de facilitar la utilización de los métodos y técnicas de análisis e información internacionales.

Sección Dptal. de Dº Inter. Público y RR.II
Facultad de CC. de la Información. Planta 2ª Despacho 225-2
Avda. de la Complutense s/nº. 28040 Madrid
Teléfono: 91-394 20 68. Telf./Fax: 91- 394 21 91
Web: <http://www.ucm.es/info/sdrelint>

Recepción de estudios: María José Pérez del Pozo, mjperezp@ccinf.ucm.es

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en Estudios Internacionales de la Complutense deberán cumplir las normas que se enumeran a continuación:

- ◆ Los estudios deberán ser originales e inéditos y no debe estar comprometida su publicación en otro medio. La publicación de Estudios está abierta a especialistas nacionales y extranjeros.

- ◆ Los estudios tendrán un mínimo de quince y un máximo de veinticinco páginas, incluyendo gráficos, cuadros, notas a pie y bibliografía, escritas en DIN A 4, con letra tipo Times New Roman de cuerpo 12, con interlineado sencillo y los siguientes márgenes: 2,5 cm. (superior e inferior), 2,5 cm. (el interior) y 2 cm. (el exterior). Las ilustraciones que se presenten no podrán suponer más de un 10% del estudio.

- ◆ En la primera página se indicará: título del Estudio, nombre y apellidos del autor o autores, dirección, teléfono, fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe incluir también un breve curriculum vitae.

- ◆ Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido en español y en inglés o francés, que no excederá de 15 líneas. Además, deberá señalar las palabras clave –sin justificar en el margen, separadas por comas y en mayúsculas– con las que clasificar el Estudio.

- ◆ Cuando haya que reproducir gráficos, éstos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.

- ◆ Las notas irán siempre a pie de página, escritas en letra tipo Times New Roman de cuerpo 9. Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

* LIBROS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): Título del libro (en cursiva), ciudad de edición, editorial, año y páginas. Ejemplo: CALDUCH CERVERA, Rafael: La Dinámica de la Sociedad Internacional, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, p. 221.

* ARTICULOS: APELLIDOS del autor (en mayúsculas) y nombre (en minúsculas): “Título del artículo” (entre comillas), Nombre de la revista (en cursiva), número, fecha, páginas. Ejemplo: ANGUITA OLMEDO, Concepción: “Gibraltar. Cuatro décadas de avances y retrocesos: El último pacto anglo-español”, Revista Estudios Internacionales de la Complutense, vol. 2, 2000, nº 1, pp. 29-51.

* Cuando la referencia proceda de Internet deberá citarse la página Web completa, incluyendo la fecha de la última consulta realizada por el autor.

- ◆ Los Estudios se entregarán en Word, CD Rom o disquete, en la sede de la revista, o vía e-mail a la siguiente dirección: mjperez@ccinf.ucm.es

- ◆ Las reseñas tendrán un mínimo de página y media y un máximo de tres páginas, escritas de acuerdo con las normas especificadas anteriormente.

- ◆ Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).

- ◆ Recepción y aceptación de originales: Los originales cuya publicación vaya destinada al número 1, primer semestre, deberán entregarse hasta el 30 de abril. Los originales cuya publicación vaya destinada al número 2, segundo semestre, deberán entregarse hasta el 31 de octubre. La selección y evaluación de los estudios correrá a cargo del Comité Científico, revisión de pares, en función de los objetivos establecidos y siguiendo los criterios de interés y calidad científica. En el caso de los trabajos aceptados, queda entendido que sus autores ceden a la Sección Departamental de D.I.P.y RR.II los derechos de publicación y reproducción parcial o total de sus aportaciones. Los estudios que no se ajusten a las exigencias de calidad determinadas por el Consejo serán desestimados.

- ◆ La revista no se compromete a la devolución de los originales no solicitados expresamente.

- ◆ Los libros y revistas científicas enviados a la Sección Departamental cuyo contenido se adecue a los objetivos de Estudios Internacionales de la Complutense serán incluidos en la sección de Libros Recibidos.

I. ESTUDIOS

La política exterior iraní: el Golfo Pérsico como área de influencia prioritaria Amal Abu-Warda Pérez	9
Integración, cooperación y conflicto: Suramérica en la encrucijada Arturo Contreras Polgati	29
Nuevos avances y retos en la lucha contra el terrorismo en el derecho internacional tras el 11-S José Escribano Úbeda-Portugués	43
Devolution en Escocia, 1997-2007: Final de etapa Iván Serrano Balaguer	65
Pensamiento latinoamericano, globalización e identidad en el siglo XXI: la vigencia del pensamiento internacional de Leopoldo Zea Samuel Sosa Fuentes	95

II. BIBLIOGRAFÍA

II.1. RECENSIONES

Pakistán, el Corán y la Espada Plamen Tonchev	131
---	-----

II.2. LIBROS Y REVISTAS CIENTÍFICAS	135
---	-----

*I. ESTUDIOS***La política exterior iraní: el Golfo Pérsico como área de influencia prioritaria****Amal Abu-Warda Pérez**

Investigadora en formación del Programa FPU/MEC

Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Áreas de investigación: Seguridad y Mundo Árabe

IRÁN, REPÚBLICA ISLÁMICA, POLÍTICA EXTERIOR, GOLFO PÉRSICO

Resumen

Analizar la política exterior iraní requiere tener presente la particularidad que la caracteriza, y que es consecuencia fundamentalmente del singular sistema y régimen político que se impuso en Irán tras el triunfo de la Revolución de 1979. Para interpretar adecuadamente el desarrollo de las relaciones exteriores de Irán desde la constitución de la República Islámica debe tenerse en cuenta, por una parte, el papel de la ideología en el proceso de toma de decisiones políticas del Estado y, por otra, la evolución de los principios revolucionarios y su incidencia en la política exterior iraní. Teniendo en cuenta lo anterior, analizaremos en este artículo la importancia esencial que representa el Golfo Pérsico para los intereses iraníes a partir de las relaciones exteriores con los dos Estados más importantes de la región como Arabia Saudita e Irak, y de las principales cuestiones generadoras de tensión entre las aspiraciones iraníes y los intereses de los países árabes de la zona.

IRAN, ISLAMIC REPUBLIC, FOREIGN POLICY, PERSIAN GULF

Abstract

An analysis of Iranian foreign policy requires bearing in mind its singularity, which is, basically, a consequence to its unique system and political regime

imposed in the aftermath of the victorious 1979 Revolution. An adequate interpretation of the development of Iran's foreign affairs, beginning with the Islamic Republic's constitution, calls for special attention must be given to the role of ideology in the process of political decision-taking by the State, and the evolution of revolutionary principles and their impact on Iranian foreign policy. Taking into consideration the aforementioned, this article will analyze the essential importance of the Persian Gulf to Iranian interests, based on its foreign affairs with the two most important nations in the region, Saudi Arabia and Iraq, and the main issues generating tension among Iranian aspirations and Arab interests in the area.

Sumario

I. El factor ideológico en la política exterior iraní.- II. Evolución de la política exterior iraní.- III. Las relaciones con Arabia Saudita.- IV. Las relaciones con Irak.- V. Las agendas pendientes en las relaciones entre Irán y los Estados árabes del Golfo.- VI. Conclusiones.

I. El factor ideológico en la política exterior iraní

El régimen político de la República Islámica de Irán se caracteriza por un conjunto de particularidades que lo convierten en un régimen singular y especialmente complejo; características que se ven reflejadas en todas las manifestaciones de la vida política del país y, por tanto, también en su política exterior. Los estudios que desde Occidente suelen llevarse a cabo del Irán que surge tras la revolución de 1979 suelen centrarse en el carácter religioso de la revolución y del Estado que fue configurado, y en las políticas, especialmente la exterior, que se han desarrollado, no prestando la suficiente atención a la estructura del poder que subyace tras dichas políticas y decisiones.

Por ello, a la hora de estudiar la política exterior de la República Islámica, no podemos dejar de incidir en la necesidad de conocer la estructura del poder. Pero no sólo a partir de la configuración formal recogida en la Constitución de 1979, sino fundamentalmente a través del análisis de la evolución que se ha producido en la interacción de tres factores fundamentales en la historia política del país, concretamente el factor religioso, el ideológico y el político. Sólo a partir de su entendimiento podrá comprenderse adecuadamente la complejidad del esquema institucional del poder en Irán y, con ello, el proceso que se sigue en la adopción de las decisiones políticas del Estado.

Y, en este sentido, hay que distinguir entre una estructura de poder formal y una estructura informal que influye decisivamente en la anterior. Por su parte, la estructura formal responde a un esquema piramidal sustentado en un complejo reparto competencial que en último término se reconduce a una única institución unipersonal, ya sea por atribución directa de competencias o de manera indirecta a través de un complejo dispositivo de vetos y controles entre los diferentes organismos.

La Constitución de 1979 proclama una singular división de poderes que distingue un poder legislativo (constituido por *Majles Al-Shura* o Parlamento y el Consejo de Regencia o de Guardianes), un poder ejecutivo y un poder judicial independientes entre sí, ejercidos bajo la gestión y el imanato de la comunidad. Si bien se añade que dicho ejercicio se realizará de acuerdo con los principios que establece la misma Constitución¹; principios que, en último término, otorgan las competencias decisivas a un órgano, que es el resultado de la interacción entre la corriente religiosa (*Yaafari*)² y sobre todo la doctrina política que se impuso finalmente tras la revolución (*Wilayat al Faqih*), y que es la piedra angular del sistema político del Irán postrevolucionario³.

Para comprender el sentido actual de esta teoría política es necesario situarlo en el contexto del pensamiento político del carismático líder de la revolución iraní de 1979, Jomeini. Éste se encuentra recogido fundamentalmente, además de en sus discursos de los años sesenta y setenta, pronunciados ante sus alumnos en la ciudad iraní de Najaf, en dos obras esenciales *Kashef al asrar* (Descubrir los secretos)⁴ y *Wilayat al Faqih* (El gobierno del *Faqih*).

¹ Ver la redacción del principio 57 de la Constitución iraní de 1979.

² La corriente más importante dentro del chiísmo es la Duodécima o Imamía. Sus seguidores reconocen una serie de doce imanes, sucesores del Califa Ali, primo y yerno del Profeta y que es, para el Chiísmo, el sucesor legítimo de aquél. El duodécimo de estos imanes vive escondido desde el año 873 y su llegada se espera al final de los tiempos. A esta corriente se la conoce asimismo como *Yaafaria*, por el más importante de esos doce imanes, concretamente el sexto, Yaafar Bin Mohamad.

³ El principio 12º de la Constitución declara que la religión oficial de Irán es el Islam y concretamente la corriente de la Escuela chiíta Yaafari, pero interpretada a partir de una doctrina política que determina que durante la ausencia del 12º Imán será un alfaqih justo el que asumirá la responsabilidad del poder político y religioso en Irán (principio 5º en relación con el 107).

⁴ Esta obra de 1943, si bien no es un libro de teoría política, descubre ya claves de su pensamiento político. Hay que tener en cuenta que si bien la religión ha tenido siempre un papel destacado en Irán, la participación activa en política no se produce hasta el triunfo de la Revolución en 1979.

Según esta teoría política, si bien el Islam es un sistema completo, necesita para poder desplegarse adecuadamente que su ejecución se encomiende a una persona concedora del mismo, un *alfaqih* o jurisconsulto, conocimiento que otorga a su vez la capacidad para ser justo en las resoluciones que se adoptan. De tal forma que dos son los requisitos del máximo responsable de la comunidad, conocimiento y cualidad de justo.

Este modelo político descrito es único en el mundo islámico, pero también en la propia historia de Irán, pues a través del mismo se llama al activismo político, criticando duramente la separación entre religión y política que había sido tradicional en el Estado persa. Esta particularidad se manifiesta en las instituciones políticas y los principios que inspiran este régimen político.

La traducción práctica de todo lo expuesto se refleja claramente en los principios, los mecanismos, y especialmente en las instituciones implicadas en la adopción de las decisiones políticas, y por extensión en las de la política exterior iraní. Concretamente, intervienen o participan en esta operación el *Alwali Alfaqih* (que asume el mandato de Líder o Guía Supremo del país), el Presidente de la República, el Consejo de Ministros, el Consejo Consultivo, el Consejo de Regencia Constitucional o Consejo de Guardianes, el Consejo de Discernimiento de Conveniencia del Sistema, el Consejo Superior de la Seguridad Nacional y el Ministerio de Exteriores⁵.

II. Evolución de la política exterior iraní

La vida política de Irán ha conocido diferentes etapas desde el triunfo de la revolución, que fundamentalmente han venido determinadas por el peso de la ideología en cada una de ellas, condicionando la interacción de este factor a la evolución de los escenarios regional e internacional, los principios, instrumentos y, sobre todo, los objetivos de la política exterior iraní. Esta evolución se proyecta claramente en los principios que guían la actuación iraní de cara al exterior y que básicamente responde a la transformación que se produjo del “Irán revolucionario” al “Irán-Estado”.

⁵ Para un análisis detallado de los principios y mecanismos de la política exterior iraní véase: MOHAMADI, M.: *Siasat Jarji Jamhuri Islami Irán* (La política exterior de la República Islámica de Irán), Dadkster, Teherán, 2003.

Tras el triunfo de la revolución, y durante los años de mandato de Jomeini como Líder Supremo de la República, el principio que vertebra la política exterior iraní lo constituyó el objetivo de exportar la revolución, especialmente a los vecinos Estados árabes del Golfo. A partir de este principio se articulaban otros como el de una *Umma* Islámica (p.11°); el Da'wa de los no musulmanes (es decir, la invitación de los no musulmanes al Islam, de acuerdo con la exhortación coránica a hacerlo por medio de la sabiduría y la mejor manera)⁶; la protección de los débiles frente a los Estados opresores (p.14°); el mantenimiento de la independencia e integridad territorial (p.153°), o el principio que recoge el emblema “ni Oriente ni Occidente” y que respondía al escenario de la Guerra Fría en el que triunfa la revolución iraní y por el que Irán declaraba su independencia frente a los dos polos.

Sin embargo, al analizar estos principios se pone de manifiesto una constante en la historia de Irán, y es la de la tensa relación entre los intereses nacionales del país como Estado o Nación persa y los principios ideológicos del mismo como parte de la *Umma* islámica. Esta tensión la consagrada la propia constitución iraní, pues si bien en ella se recoge, en su principio 11°, que la política de la República Islámica se orientará a la consecución de una *Umma* islámica, a nivel político, económico y cultural, de acuerdo con el mandato coránico⁷, ésta es el único texto constitucional de un Estado islámico en el que se establece como religión oficial, no el Islam, sino una determinada corriente dentro del mismo y a su vez una determinada interpretación política como ya hemos visto, proclamando además su carácter inmutable⁸.

Tras la muerte de Jomeini comienza una nueva etapa. Se inicia una progresiva transformación del escenario iraní que comienza por la propia elección del nuevo *Wali Al-Faqih*⁹, que motivó la necesidad de llevar a cabo una

⁶ Aya 125 de *Surat Alnahil* (La Abeja).

⁷ Ver Aya 53 de *Surat Almuminun* (Los Creyentes).

⁸ Ver la redacción del principio 12° de la Constitución.

⁹ De acuerdo con la Constitución de 1979 el procedimiento para la elección del cargo de *Wali Al-Faqih* tras Jomeini, investido por referéndum popular, se concreta en los siguientes pasos: el órgano encargado para su nombramiento es el Consejo de Expertos, compuesto por ochenta y seis miembros elegidos por sufragio universal directo cada ocho años y la elección tendrá que realizarse en función de los requisitos recogidos en los principios 5° y 109°. Pero hay que tener en cuenta además las competencias que en materia de presentación de candidaturas tiene otorgadas el Consejo de Regencia o de Guardianes, como su propio proceso de constitución, compuesto por un total de doce miembros, seis de ellos son elegidos por el *Wali Al-Faqih* y otros seis por el Consejo Consultivo Islámico.

modificación constitucional primera y única en 1989 para poder permitir la elección de Jamenei para el cargo frente a la oposición del clero chiíta ante esta elección. De acuerdo con esta reforma se procedió a la separación del liderazgo religioso y el político.

Junto a la desaparición de Jomeini, otro factor desencadenante del nuevo rumbo que toma la política iraní fue el final de la guerra con Irak. Tras ocho años de conflicto bélico, la situación en la que se encontraba el país requería de una nueva actitud ante la realidad que asumió desde el principio el Gobierno reformista de Rafsanyani. El principio de exportar la revolución fue sustituido por el de apertura al exterior.

En un primer momento, los objetivos económicos son los que priman en el diseño de la política exterior con el propósito fundamental de desarrollar el comercio y la inversión extranjera. Poco a poco, y especialmente tras la llegada de Jatami al gobierno en 1997, si bien se mantiene la importancia del lo económico, centrada en el traslado tecnológico y el fomento del comercio, la política exterior de Irán adopta una nueva estrategia, incorporando con gran habilidad el elemento cultural para facilitar la comunicación y aproximación con aquellos países con los que el entendimiento había sido complicado. Bajo este marco presentó Jatami el proyecto del “Diálogo de Civilizaciones”.

En definitiva, representaba la evolución que la política exterior iraní había experimentado. Desde un proceso decisorio, asentado en la fórmula acción/reacción ante los acontecimientos internacionales, se consolida una política sustentada en la formulación de una estrategia previamente estudiada¹⁰.

El nuevo discurso del régimen iraní fue muy bien recibido por parte de la comunidad internacional, especialmente por los Estados árabes y por Europa. Sin embargo, tras la elección del conservador Ahmadi Nayad en 2005 como nuevo Presidente de la República Islámica, se plantearon una vez más muchas interrogantes sobre el futuro de las relaciones exteriores de Irán tras Jatami.

Hay que tener en cuenta que Irán es un Estado cuyo régimen de gobierno se sustenta sobre un complejo entramado institucional, por lo que no resulta

¹⁰ ALSHARKAWI, Bakinam: “Alyasa aljarijía al-iranía” (La política exterior iraní), en “Irán, alzaura wa aldaula” (Irán, la Revolución y el Estado), en *Malafat Jasa de Alyazeera*, 2001, p. 2, en <http://www.aljazeera.net/NR/exeres/A3A589ED-901B-428A-B0EC-AA98FFBD6A10.htm>. (última consulta realizada 10 de enero de 2008).

posible, y sobre todo tras la muerte de Jomeini, que una única persona pueda producir un vuelco en el escenario político del país como el que se presagiaba entonces. Si bien no cabe duda de que la llegada de un conservador al segundo cargo más importante del país, después del Líder de la Revolución, en manos también de un conservador como es Jamenei, influirá de alguna manera en la conducción de la política exterior del país¹¹.

Las relaciones entre Irán y los países árabes han observado un desarrollo importante durante los dos gobiernos anteriores. Sin embargo, y teniendo presente que Irán no ha renunciado a sus fundamentos ideológicos, resurgieron a nivel regional, especialmente entre los Estados árabes del Golfo, los temores a una vuelta a la primera república islámica de Jomeini y con ello a un estado de tensión como el de aquellos años¹².

Pero ni la situación interna de Irán ni el escenario internacional actuales son los de entonces. A ello se une el hecho de que un retroceso en esta dirección conduciría a un nuevo aislamiento de Irán a nivel regional e internacional, en un momento en el que ha consolidado una posición difícilmente imaginable en la historia reciente de Irán.

Así, desde el primer momento, el nuevo presidente optó por avanzar en el camino emprendido por el Irán-Estado para convertirse en un país desarrollado y con un lugar central en el escenario regional. Por lo que confirmó desde el inicio, como le manifestó al Secretario General de la Liga Árabe Am'r Musa, la plena disposición de Teherán a la apertura de un nuevo capítulo en las relaciones con los países árabes a través de una mayor cooperación en los ámbitos político, económico y cultural¹³.

III. Las relaciones con Arabia Saudita

Arabia Saudita es, tras la desaparición del régimen de Sadam Hussein en Irak, el Estado con mayor peso político entre los países árabes del Golfo, siendo la

¹¹ SADEK MAKI, Mohamad: "Nayad wa ihia mabdaa tasdir al-zaura al-iranía" (Nayad y el resurgir del principio de exportar la Revolución iraní), en *Mufakart Al-Islam*, en www.islammemo.cc. (última consulta realizada 1 de febrero de 2008).

¹² A'Z AL'ARAB; Mohamad: "Intijab Ahmad Nayad wa alkadaya al'alika fi al-ilakat al-arabya al-iranía" (La elección de Ahmadi Nayad y las cuestiones pendientes en las relaciones árabo-iraníes), en *Mujtarat Irania, Alahram*, n.º. 61, 2005, p. 88.

¹³ *Íbidem*.

Monarquía saudí el principal rival de Irán en la disputa por el monopolio de la influencia en la región. Así, al igual que ha sucedido con la mayoría de los países árabes, las relaciones entre los dos Estados han atravesado diferentes etapas desde el triunfo de la revolución y la implantación de la República Islámica en Irán. Estas etapas han ido desde la cautela inicial, pasando por momentos de tensión que llevaron a un enfrentamiento abierto y a la ruptura de relaciones diplomáticas hasta un progresivo nuevo entendimiento y acercamiento de posturas -al menos así exponen los discursos oficiales-.

Para el análisis de las relaciones entre ambos Estados podemos diferenciar tres períodos fundamentales, si bien en cada uno de ellos podemos distinguir a su vez diferentes momentos que coincidirán con el desarrollo de determinados acontecimientos. El primer período se corresponde con los primeros momentos del nacimiento de la República Islámica y se extiende hasta la muerte de Jomeini. El segundo coincide con los gobiernos de Rafsanjani y Jatami, y el tercero, y actual, se inicia con el mandato de Ahmadi Nayad como Presidente de la República Islámica.

Para el primer periodo, el triunfo de la revolución supuso un vuelco en las relaciones entre Arabia Saudita e Irán. La alianza que existió entre la familia Saud y el depuesto régimen del Sha Mohamad Reda Bahlawi se transformó en un choque frontal con el régimen postrevolucionario liderado por Jomeini. Pero fue el apoyo saudí a Irak durante la Primera Guerra del Golfo (1980-1988) el desencadenante principal de los efectos prácticos de estas tensas relaciones, traduciéndose en disturbios y agitaciones en el territorio saudí de las que se acusó directamente a Irán.

Entre estas acciones el punto culminante, que llevó a la ruptura de relaciones entre ambos países, llegó durante las manifestaciones y disturbios que tuvieron lugar durante la peregrinación a la Meca en agosto de 1987, y en los que resultaron muertas más de cuatrocientas personas (275 iraníes, 85 policías saudíes y 42 peregrinos de otras nacionalidades). Como consecuencia de ello, Arabia Saudita tomó la decisión de reducir el número de peregrinos anuales de todos los Estados, lo que condujo a una importante disminución en relación a Irán de casi una tercera parte. Esta decisión, que obtuvo el respaldo de la Conferencia Islámica, aislaba a Irán, que como reacción no permitió la peregrinación de sus ciudadanos a la Meca durante los años 1988 y 1989. Pero Arabia Saudita no sólo consiguió el apoyo de los países musulmanes a

las medidas adoptadas en relación a la organización de las peregrinaciones sucesivas a la Meca, sino que con ello buscó confirmar el reconocimiento a su especial posición como *Hami Alharamein Alsharifein* (es decir como guardián de los lugares santos más importante, junto con Jerusalén, para los musulmanes, las ciudades de Meca y Medina)¹⁴.

El segundo período, conocido como la distensión de los noventa, viene configurado por una sucesión de acontecimientos con importantes repercusiones en las relaciones entre los dos Estados. A nivel interno, la muerte de Jomeini, la reforma constitucional para la sucesión de éste y el giro al reformismo en el gobierno se tradujeron, como ya hemos visto, en un cambio en las prioridades de la agenda política iraní. Se diseñan nuevos objetivos, que pudieron llevarse a cabo gracias al nuevo escenario internacional tras la desintegración de la URSS y, sobre todo, por el gran acontecimiento regional que supone la Segunda Guerra del Golfo.

Si bien durante el Gobierno de Rafasanyani se produjo un desarrollo importante en la cooperación con el Estado Saudí, la etapa de mayor apertura y acercamiento entre Arabia Saudita e Irán se produce con la victoria de Jatami en las elecciones presidenciales iraníes de 1997. Se inicia desde entonces un enorme progreso en diferentes ámbitos, siendo el económico el principal, sobre todo tras la visita de Rafsanjani a Arabia Saudita en 1998, que dio lugar a la firma de un conjunto de acuerdos de cooperación en materia de comercio e inversiones. Como significativa fue la alianza que, por primera vez, alcanzaron durante la misma visita para la defensa del precio del crudo a largo plazo, ante el importante descenso que se había producido respecto al año anterior y las repercusiones que ello tenía en las economías del Golfo.

Pero, sin duda un momento histórico en las relaciones entre los dos Estados desde el triunfo de la Revolución iraní fue el acuerdo en materia de seguridad que firmaron ambos Estados en abril de 2001. Este tratado abordaba la cooperación en un conjunto de importantes aspectos relacionados con la seguridad, como la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, el blanqueo de dinero y la protección de las fronteras marítimas y las aguas regionales. Si bien hay que señalar que en este acuerdo no se contemplaban

¹⁴ Ver las Resoluciones 17/20 y 17/21 de la 17.^a Conferencia Islámica de Ministros de Asuntos Exteriores (Amman, 21-25 de marzo de 1988) así como la Resolución 116 de la Cumbre Árabe Extraordinaria (Amman, 11 de noviembre de 1987).

cuestiones relacionadas con aspectos de índole militar como en reiteradas ocasiones aclararon responsables de ambas partes¹⁵. A este tratado con Arabia Saudita, Estado árabe con mayor influencia en la región, le sucedieron otros similares con los demás países del Golfo, consolidándose progresivamente el éxito de la política exterior iraní y su posición regional.

El tercer período se inicia con la victoria de Ahmadi Nayad en las elecciones presidenciales de 2006. La posición conservadora de éste llevó a muchos analistas a considerar que con su llegada se produciría un nuevo vuelco en las relaciones entre Irán y sus países vecinos del Golfo, llegando a señalarse incluso que las etapas de los gobiernos de Rafsanyani y Jatami constituyeron una excepción en esas relaciones¹⁶.

La llegada de Ahmadi Nayad planteó multitud de interrogantes sobre el futuro de la política exterior iraní con una vuelta de la corriente conservadora, para la que las consideraciones ideológicas juegan un papel fundamental en la delimitación de las orientaciones políticas de Irán y entre ellas de su política exterior. Sin embargo, desde un primer momento, el nuevo presidente iraní ha mantenido el discurso oficial anterior, destacando la necesidad de sostener una cooperación constante con sus vecinos árabes. Y en este objetivo se enmarcan las diversas giras que ha mantenido Ahmadi Nayad por los países árabes con el propósito fundamental de disipar las inquietudes derivadas de su política en el escenario regional y de su programa nuclear, proporcionándoles las garantías necesarias para avanzar en el fortalecimiento de sus relaciones. En este sentido, especialmente significativo fue el año pasado.

A lo largo de 2007 fueron muchos los movimientos que llevaron a cabo Arabia Saudita e Irán, tanto aislada como conjuntamente, en relación a las difíciles agendas que impone el escenario de Oriente Medio. Muestra de ello fueron la cumbre entre Arabia Saudita y Irán en marzo de 2007, la cual se produjo al mes siguiente de los Acuerdos de Meca entre Hamas y Al Fatah para crear un gobierno de unidad nacional y de la Cumbre sirio-iraní en Teherán, y a la que le sucedió el Congreso internacional sobre la situación en Irak y la Cumbre Árabe en Riad a finales de marzo.

¹⁵ *Albayan Emiratí*, miércoles 16 de octubre de 2001.

¹⁶ HAMDAN, Hisam: "Al-ilakat alsaudia alirani takahkar vaada takadum" (Las relaciones irano-saudíes retroceso tras avance). En "Aldual alarabya wa iran al zaura" (Los Estados árabes e Irán revolucionario), en *Malafat Jasa de Alyazeera*, 2007, p. 11, en <http://www.aljazeera.net/NR/exeres/B68D12AF-8EAE-4379-B298-A6CBB6746A03.htm>. (última consulta realizada el 12 de diciembre de 2007).

Por último, señalar que los recelos entre Teherán y Riad se deben no sólo a las aspiraciones regionales que comparten sino especialmente a las históricas diferencias doctrinales e ideológicas entre la corriente chiíta representada por Irán y la corriente *Hanbbali* sunnita que representa Arabia Saudita. Estas diferencias se traducen actualmente en una compleja relación entre un sistema de gobierno que se afana por cambiar la situación presente ante otro que lo hace por defenderla y mantenerla¹⁷.

La mayoría de las revoluciones islámicas en Oriente Medio, y que han tenido éxito en la constitución de un Estado, han pretendido o buscado el apoyo a través de un pacto religioso/militar entre *Ahel al-saif* (gobernantes) y *Ahel al kalam* o *ulama* (eruditos, sabios o juristas): una alianza entre el dirigente militar y político, en un segundo momento, y entre los hombres de religión, que otorga la legitimidad política al nuevo Estado¹⁸.

La actual Monarquía de Arabia Saudita es el resultado de un proceso como el que acabamos de describir. El Primer Estado Saudí (1744-1818) se constituye como resultado del Acuerdo de *Al-Daraaía*, un acuerdo de naturaleza político-religiosa entre Mohamad Bin Saud, Emir de Al-Daraía, y Mohamad bin Abdel-Wahab¹⁹. Un proceso similar está detrás del desarrollo del actual Irán. En 1500 Ismail Mirza o el Sha Ismail Primero declaró la constitución del Estado Safawi y un año más tarde proclamó la corriente chiíta del Duodécimo Imam como la corriente oficial del Estado. Sin embargo, pese a este proceso común en la creación de ambos Estados, la evolución posterior difiere en cada caso, pues mientras en Irán, Jomeini constituyó un Estado teocrático bajo las riendas del clero chiíta, en Arabia Saudita las instituciones religiosas quedaron finalmente relegadas a un segundo plano en la vida política del Reino.

¹⁷ KARKASH, Anur: *Irán wa dual mayles altaawen lidual aljalij alarabya wa dual alimarat alarabya almutahida alihtimalat wa altaahdidat fi ala 'kd almukbil'* (Irán y los Estados del Consejo de Cooperación de los Países Árabes del Golfo; el Estado de Emiratos Árabes; las previsiones y desafíos en la próxima década), en VV.AA.: *Irán wa aljalij. Al bahez an alistikrar* (Irán y el Golfo. La búsqueda de la estabilidad), Centro Emirati para los Estudios e Investigaciones Estratégicas, 1998, p. 197.

¹⁸ ALMANAA, Saleh: *Al boad al idioloji fi al-ilakat al.saudia-alirania* (El factor ideológico en las relaciones entre Arabia Saudita e Irán), *Ibidem.*, pp. 224-225.

¹⁹ Mohamad Bin Abdel-Wahab (1703-1792) es el fundador de la corriente *Al-Tauhid* cuyos seguidores son conocidos como *Al-Muwahidin* o *Wahabistas*. El principio fundamental que sostuvo fue el de la unidad de los musulmanes a través de la vuelta de la religión a su simplicidad inicial, a sus fundamentos.

IV. Las relaciones con Irak

Podemos analizar las relaciones entre los dos países diferenciando dos períodos fundamentales. El primero comenzaría con el triunfo de la revolución y coincidiría con el régimen de Sadam Hussein, mientras que el segundo se extendería desde la invasión estadounidense de Irak y la caída del régimen baazista en 2003, prolongándose hasta la actualidad. Si bien, al igual que en el caso de Arabia Saudita, caben señalar subetapas dentro de estos períodos.

Para el primer período (1979-2003), el mismo año que estallaba la revolución en Irán, Sadam Hussein tomaba las riendas del poder en Irak tras un golpe de estado silencioso, relevando a Ahmad Hassan Baker. Sin haberse estabilizado la situación en ninguno de los dos países, comenzaron pronto mutuas acusaciones de injerencia en los asuntos internos de cada uno de los dos Estados. Por una parte, Irán acusaba a Irak de combatir los símbolos chiítas de la oposición, encabezados por Mohamad Baker Al-Sader. Y por otra, Irak acusaba a Irán de utilizar a las poblaciones chiítas en los países árabes vecinos para provocar disturbios en su interior, en su propósito de desestabilizar a los regímenes de los mismos y exportar la revolución. Rápidamente se elevó la intensidad de las acusaciones, y tras diez meses de tensiones comenzó la Primera Guerra del Golfo que se prolongaría a lo largo de ocho años, teniendo unas consecuencias nefastas para ambos países. La situación no mejoró tras la guerra y a ello llevó especialmente la ausencia de un tratado de paz que recondujese dichas relaciones. La guerra finalizó tras la aceptación iraní, en agosto de 1988, de la Resolución 598 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Un segundo momento clave dentro de este primer período fue la Segunda Guerra del Golfo (1990-1991). Esta guerra y el embargo posterior al que se vio sometido Irak durante más de diez años mermaba definitivamente sus capacidades, ya de por sí debilitadas, por los ocho años anteriores de conflicto. A esto se unían las desastrosas consecuencias que conllevó para la estabilidad política en el mundo árabe, que observó como definitivamente se resquebrajaba el paradigma de la seguridad nacional árabe (*al aman al kaumi al araby*) con el quebrantamiento de dos de sus elementos básicos: concretamente que la fuerza armada nunca sería utilizada frente a otros Estados árabes y el no recurso a ninguna potencia extranjera contra otro país árabe²⁰.

²⁰ Véase AL-KILLANI, Hizam: *Mafhum al.aman al-kaumi al-arab. Dirasa fi yanibihi al Isasi wa al-askari* (El concepto de seguridad nacional árabe. Su estudio desde la perspectiva política y militar), Centro de Estudios Árabes y Europeos, 1996, pp.53-60.

Para el segundo período, en 2003 comenzaba la guerra de Estados Unidos contra Irak, ante la que Irán mostró su rechazo en un primer momento, para adoptar finalmente una posición de neutralidad. Y ello se explica si tenemos en cuenta que con la caída del régimen de Sadam Hussein no sólo desaparece su enemigo histórico en la región sino que se le presenta la oportunidad de jugar un rol esencial en la estabilización de Irak.

El nuevo Gobierno irakí, de mayoría chiíta, fue reconocido rápidamente por Irán, restableciéndose las relaciones diplomáticas en 2004. Desde entonces, y a lo largo de los distintos gobiernos que se han sucedido, el desarrollo de las mismas ha observado enormes avances.

Durante el gobierno del Primer Ministro, Ibrahim Al-Yaafari, primero tras el régimen baazista, se suceden numerosos gestos diplomáticos como fue el indulto de presos iraníes en cárceles irakíes en respuesta a la visita realizada por el ministro de Exteriores iraní Kamal Jarazi a Bagdad y la visita de una delegación militar, presidida por el ministro de Defensa Saadun Aldalimi, tras cuarenta años, a Teherán, durante la que se ofrecieron disculpas oficiales al Gobierno y al pueblo de Irán por lo que calificaron como “los crímenes de Sadam frente al derecho de Irán”. Esta visita finalizó, por otra parte, con la firma de un acuerdo de cooperación militar en materia de defensa y de lucha contra el terrorismo. Asimismo hay que destacar la visita del Al-Yaafari a Irán que terminó con un acuerdo de cooperación en materia de seguridad común²¹.

Durante el gobierno de Primer Ministro Nuri Al-Maliki, la buena marcha de las relaciones continúa, y por primera vez desde la revolución islámica un presidente iraní viajaba, el pasado marzo, a territorio irakí. Durante esta visita, considerada por muchos como un desafío claro a la influencia estadounidense en la región, Ahmadi Nayad declaró los deseos de Teherán por abrir una nueva página en las relaciones entre los dos países²², y como prueba de ello se firmaron siete acuerdos de cooperación con el Presidente irakí Jalal Talbani²³.

²¹ ABDEL ATTI, Mohamad : “Al-ilakat al-irakía al-iranía beina aahdeín” (Las relaciones Irak-irán entre dos épocas). En: “Al dual al-arabía wa irán al-zaura” (Los Estados árabes e Irán revolucionario), en *Malafat Jasa de Al Yazeera net*, 2007, p. 14, en <http://www.aljazeera.net/NR/exeres/B68D12AF-8EAE-4379-B298-A6CBB6746A03.htm>. (última consulta realizada el 10 de enero de 2008).

²² En <http://www.alarabiya.net/articles/2008/03/02/46369.html>. (última consulta realizada 2 de marzo de 2008).

²³ *Al Shark al Awsat*, 5 de marzo de 2008.

V. Las agendas pendientes en las relaciones entre Irán y los Estados árabes del Golfo

Actualmente la agenda de las relaciones entre Irán y los países árabes del Golfo Pérsico está compuesta por un conjunto de puntos

Esta influencia se hace más patente si cabe con las conversaciones que se han llevado a cabo entre delegaciones iraníes y estadounidenses que con relación a Irak. Lo que parece poner de manifiesto la consideración, por parte de la Administración Bush, de Irán como un actor principal en la situación actual, y sobre todo, en el curso de los acontecimientos futuros del escenario irakí.

Los analistas de la región coinciden en afirmar que lo que acontezca en Irak influirá en su vecino y en sus intereses regionales, especialmente en este momento en el que Irán busca convertirse en un actor fundamental del sistema regional que se está reorganizando y es consciente de las bazas que puede jugar. El régimen iraní busca que Irak se convierta, tras la retirada estadounidense, en una zona de influencia, por lo que resulta fundamental analizar los posibles escenarios que se barajan para el futuro irakí, y a partir de ello determinar aquél que mejor representa los intereses iraníes.

Los expertos consideran que son esencialmente tres los posibles escenarios. El más moderado de ellos lo representaría un Irak democrático y plural: un Estado modelo para el resto de la región. Sin embargo, se considera que sería el peor escenario para Irán. Un vecino Irak con estas características llevaría a la población iraní a reivindicar mayor apertura política, especialmente cuando los líderes chiítas irakíes son partidarios de un sistema democrático.

El segundo escenario lo representaría la creación de un Estado chiíta, si bien cabría distinguir dos modelos a su vez. La primera de las opciones sería un Irak unitario controlado por los chiítas y la segunda sería un Estado irakí de tipo federal.

El primero de los casos es aparentemente el escenario ideal para Irán. Sin embargo no es así si tenemos en cuenta un conjunto de factores como el hecho de que un Estado irakí chiíta nunca podría ser semejante al iraní, principalmente porque el peso de los líderes religiosos no podría representar un papel político como el que tiene en Irán, y porque debe anotarse la existencia

de otras corrientes religiosas con gran influencia, como es el de la corriente chiíta de Ali Al-Sistani, que se ha convertido en una de las personas más influyentes del panorama político irakí por encima de considerar necesaria la separación entre religión y política y sea contrario a la doctrina de *Wilayat al Faqih*.

Todo ello convierte a esta corriente en una adversaria clara frente al monopolio del modelo ideal que en relación al chiísmo pretende representar Irán. Lo cual tendría repercusiones no sólo a nivel de Irak sino también dentro del propio Irán, pues como hemos señalado, la población podría reivindicar un régimen político distinto al actual.

La otra opción sería, como hemos dicho, la de un Estado federal, concretamente compuesto por tres Estados, uno de los cuales sería chiíta. En este territorio sí sería viable la aplicación de un modelo semejante al iraní, y por tanto podría servir a los intereses de su Estado vecino.

Y, por último, la tercera posibilidad es la del mantenimiento del escenario de caos y desorden actual. Para algunos analistas sería el panorama ideal para Irán, no sólo a nivel regional sino también en el ámbito interno. La existencia de una amenaza a la seguridad nacional, como representa la situación actual, retrasaría los debates internos sobre las reclamaciones de reforma y apertura.

De cara al exterior, no cabe duda de la influencia actual de Irán en el panorama irakí, como venimos reiterando, por lo que las solicitudes o la demanda de su cooperación en la estabilidad del país son evidentes, como ponen de manifiesto las conversaciones con Estados Unidos²⁴. Situación que además permite a Irán ganar tiempo en lo que se refiere a su programa nuclear iraní.

V. 1. La seguridad en el Golfo Pérsico y la presencia extranjera en la región

Irán apuesta por una estabilidad en el Golfo Pérsico sustentada en un sistema de seguridad regional, rechazando no sólo la presencia occidental, y particularmente la estadounidense, sino cualquier otra como la egipcia o turca.

²⁴ Se han sucedido tres encuentros entre delegaciones de ambos países que comenzaron en mayo de 2007.

Irán entiende que cualquier proyecto sobre la seguridad del Golfo Pérsico en el que no participe como un actor esencial será un proyecto fracasado, pues no se puede ignorar a un Estado de las características de Irán. Con una población de en torno a los setenta millones de personas, superando la cifra de los dos Estados del Golfo con mayor población, Irak y Arabia Saudita con alrededor veintinueve y veinticinco millones respectivamente²⁵; con más de la mitad de las costas del Golfo Pérsico y mayor extensión de sus aguas territoriales, o el control del estrecho de Ormuz²⁶.

Por todo ello, Irán rechaza los acuerdos que en materia de seguridad y militar existen entre los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo y otros países como Estados Unidos o las iniciativas de seguridad con otros Estados árabes, en el marco de una concepción de la seguridad colectiva árabe, como la Declaración de Damasco. Sin embargo, el Consejo de Cooperación del Golfo determinó, como ejes fundamentales de la seguridad regional tras la Segunda Guerra del Golfo, la mejora de las capacidades militares de cada uno de los Estados miembros y el refuerzo de la presencia militar estadounidense en el Golfo²⁷.

Hay que tener en cuenta asimismo los litigios territoriales abiertos entre Irán y varios países del Consejo. En este sentido hay que reseñar fundamentalmente la cuestión de *Al Yaraf Alkarri* (la delimitación de la plataforma continental), que enfrenta a Irán con Arabia Saudita y Kuwait, y la disputa con Emiratos Árabes Unidos por la soberanía de las tres islas (*Tunb Al-Sugra, Tunb Al-Kubra y Abu Musa*).

No obstante, recientemente parece haberse dado un paso significativo en toda esta materia. En noviembre del pasado año, durante la celebración de la 28ª Cumbre del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo en Doha, tuvo lugar, por primera vez en la historia del Consejo, la participación como

²⁵ Irak tiene una población de 28.807 millones. Por su parte, los Estados miembros del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo cuentan con las siguientes poblaciones: Arabia Saudita (24.573), Emiratos Árabes (4.496), Kuwait (2.687), Omán (2.567), Qatar (813), Bahrein (727). Datos extraídos de “El estado del mundo 2007”, Akal, 2006.

²⁶ ABDEL MUMEN, Mohamad Said: “Aman Al-Jalij beina Maser, Irán wa Amrica” (La seguridad del Golfo, entre Egipto, Irán y América), en *Mujtarat Irania, Al Ahram*, n.º. 84, 2007, p. 48.

²⁷ A'Z AL'ARAB; Mohamad; “Intijab Ahmad Nayad wa alkadaya al'alika fi al-ilakat al-arabya al-iranía” (La elección de Ahmad Nayad y las cuestiones pendientes en las relaciones árabo-iraníes), en *Mujtarat Irania, Al Ahram*, n.º. 61, 2005.

invitado de un líder iraní. Ser trato de un acontecimiento excepcional que fue aprovechado por Ahmadi Nayad para la presentación de un conjunto de propuestas para reforzar el acercamiento entre Teherán y los seis Estados del Golfo, insistiéndose en el vínculo existente entre la seguridad y la estabilidad del conjunto de los países de la región. Entre las medidas más importantes que planteó el gobierno iraní está la de la creación de una organización para la cooperación en materia de seguridad entre los seis Estados del Consejo e Irán.

V. 2. El programa nuclear iraní

Este punto debe abordarse desde el marco de las necesidades energéticas de Irán como un problema compartido en Oriente Medio, y especialmente de los países árabes del Golfo. Y, en este sentido, resulta necesario señalar que el desarrollo nuclear para fines civiles ha constituido una reivindicación de muchos otros países de la zona, sin olvidar que tres de los cuatro Estados que no son parte del Tratado para la No Proliferación de Armamento Nuclear (TNP) son Estados vecinos de Irán y de los países árabes del Golfo, concretamente India, Pakistán y, sobre todo, Israel, que se calcula almacena alrededor de doscientas cabezas nucleares²⁸.

La actual posición del Consejo de Cooperación del Golfo en relación al programa nuclear iraní, como han reiterado en repetidas ocasiones los gobiernos de los Estados miembros, y así se manifestó en la 28ª Cumbre del Consejo, es de reconocimiento del derecho de Irán en su propósito. La realidad que subyace al programa iraní es una situación compartida con estos Estados. Irán es el segundo país en reservas de petróleo y gas, sin embargo hay que tener en cuenta una serie de consideraciones.

Irán consume más de una cuarta parte de su producción petrolífera, calculándose que al ritmo actual de explotación se podría mantener en torno a los sesenta años, debiendo tenerse presente que en dichas estimaciones no se tienen en cuenta dos variables fundamentales como son el crecimiento de la población o la incidencia de los precios. Asimismo Irán se ve obligado al consumo de la mayor parte de la producción de gas, teniendo a su vez que importarlo de

²⁸ Respecto a estos tres Estados hay que señalar la existencia de una política de aceptación, ayuda y de inducción nuclear, que implica un incumplimiento de las obligaciones de Estados parte del Tratado, principalmente de EE.UU., de acuerdo con el Art. I.

sus vecinos Azerbaiján y Turkmenistán para el abastecimiento de regiones norteñas por la falta de infraestructuras. Hay que destacar la existencia de un acuerdo con Armenia de intercambio del gas importado del Caspio por electricidad²⁹.

Esta realidad explica de manera objetiva la reivindicación iraní de su derecho a un programa nuclear civil, más aún cuando gas y petróleo resultan recursos demasiado valiosos como para ser empleados en la generación de energía eléctrica, y cuando Irán posee en su territorio con grandes reservas de uranio³⁰.

VI. Conclusiones

La constitución de la República Islámica de Irán, primera en la historia iraní, ha representado el acontecimiento que mayor repercusión ha tenido en la política exterior del país. Este hecho es consecuencia fundamental de la transformación que se produce a todos los niveles de la vida política del Estado persa.

La revolución que triunfaba en 1979 conllevó un cambio esencial tanto en el sistema como en el régimen de gobierno de Irán. Una transformación que rápidamente se manifestó en su política exterior.

Dos son los pilares fundamentales en los que se asentaba esta revolución: la independencia de Irán y la constitución de un gobierno islámico. Elementos que incidieron de manera esencial en la conformación de una nueva política exterior.

En lo referido al gobierno islámico, se impuso un modelo único en la historia del Islam, fruto de la elaboración teórica de Jomeini, en la que interaccionan la corriente chiíta *yaafari* y la teoría política de *Wilayat al Faqih*. El entendimiento de los conceptos básicos de este modelo, que fue presentado como el único paradigma de gobierno islámico correcto, resulta imprescindible para comprender el lugar central que ocupa la ideología en la configuración de la visión iraní de la realidad internacional.

²⁹ ABDELHAMID, Atef: *Al hajaj al nafdía fi barnamej iran alhawawi* (El argumento del petróleo en el panorama nuclear iraní), en: <http://www.aljazeera.net> (última consulta 10 de septiembre de 2006).

³⁰ ROGERS, Paul: *Iran: Consequences of a war*, Reino Unido, Oxford Research Group, 2006, p.5.

Por otro lado, no puede desvincularse el proceso revolucionario que se desencadenó en Irán, de las décadas de intervención, sometimiento y servicio a los intereses extranjeros, primero británicos y luego estadounidenses. Como señala Rashid Khalidi *no existe ejemplo mejor que el de Irán para ver como el petróleo y la intervención extranjera han estado entrelazados en Oriente Medio*³¹. Por ello, un principio fundamental en el que se sustentó la Revolución y la política iraníes, desde ese momento, fue la salvaguarda de la independencia, la soberanía y la integridad territorial de Irán.

Sin embargo, hay que señalar que determinados principios de la política exterior de la República Islámica experimentaron una evolución en su entendimiento, y, sobre todo, en los mecanismos para su consecución. Evolución que vino determinada por el propio desarrollo interno del régimen, del Irán revolucionario al Irán-Estado. Un exponente claro de proceso ha sido el experimentado por el principio de exportación de la revolución al exterior, y especialmente a los países árabes vecinos. Este principio, que fue uno de los emblemas fundamentales en los primeros años de la Revolución, y sobre todo durante el mandato de Jomeini, fue decayendo, o al menos en lo referido a los instrumentos empleados para su realización, que fueron transformándose, en beneficio del pragmatismo y la apertura al exterior.

Con el triunfo de la revolución, si bien se transformó el panorama de alianzas y estrategias en las relaciones exteriores de Irán, se mantuvieron constantes determinadas posiciones de la política exterior del régimen anterior del Sha Reza Pahlavi . Entre ellos la consideración del Golfo Pérsico como área prioritaria natural de los intereses nacionales de Irán, y poniendo de manifiesto el lugar preferente que a lo largo de la historia del Estado persa ha tenido el sentimiento nacionalista, incluso por encima del religioso o ideológico³².

Por lo que si bien algunos Estados árabes del Golfo acogieron con optimismo al nuevo Gobierno Islámico ante la posibilidad de un replanteamiento de sus posiciones anteriores, como fue el caso de Emiratos Árabes Unidos en relación al litigio por la soberanía de las tres islas antes mencionadas, pronto se desvanecieron las esperanzas en relación a un cambio en la postura ante la ratificación iraní de la política mantenida hasta entonces.

³¹ KHALIDI, Rashid: *La reafirmación del Imperio. Estados Unidos y la aventura occidental en Oriente Próximo*, Catarata, 2004, p.125.

³² Véase por ejemplo la estrecha relación y alianza de la República Islámica con el régimen baazista, nacionalista y laicista, sirio.

La relación y la política mantenidas por Irán con sus vecinos árabes del Golfo han venido determinadas por los acontecimientos que se han sucedido en la región, la proximidad de sus epicentros y especialmente los intereses que han gobernado las decisiones adoptadas por cada una de las partes, y que en el caso de los segundos han respondido generalmente a sus intereses nacionales de cada uno de ellos. Ejemplo de ello son los recelos emiratíes ante el acercamiento de posturas con Arabia Saudita y Kuwait.

Si bien parecen disipados los peores augurios que se presagiaban tras la elección del conservador Ahmad Nayad en relación a una posible vuelta a los principios revolucionarios de la “Primera República de Jomeini, y, pese al gran desarrollo que han experimentado las relaciones entre Irán y los países árabes del Golfo, permanecen sin resolver, como hemos visto, cuestiones fundamentales para la seguridad y la estabilidad de la región.

Integración, cooperación y conflicto: Suramérica en la encrucijada

Arturo Contreras Polgati

Doctor en Estudios Americanos

Coronel (R) del Ejército de Chile, Oficial de Estado Mayor y Profesor Titular de Academia en las asignaturas de Historia Militar y Estrategia

INTEGRACIÓN, COOPERACIÓN, CONFLICTO, AMÉRICA DEL SUR

Resumen

El proceso de integración suramericano presenta síntomas de una creciente ideologización, lo cual puede afectar las posibilidades de desarrollo y seguridad de la región. La interacción conflictiva entre una integración abierta sin restricciones y una cerrada, centrada en la región, es parte del debate formal, tras el cual subyace el problema de fondo: la transnacionalización de una verdadera ideología antiglobalización y antinorteamericana.

INTEGRATION, COOPERATION, CONFLICT, SOUTH AMERICA

Abstract

The South American integration process presents symptoms of an increasing ideologization, which can affect the regional development and security possibilities. The dialectic between an open integration without restrictions and one closed centered in the region, is part of the formal debate, after which the bottom problem is the transnationalization of a true antiglobalization and anti North American ideology.

Sumario

I. Introducción.- II. El contexto del cambio y las nuevas visiones.-III. Opinión pública, ideología y política interna y exterior.- IV. La situación de la integración suramericana.-V. Conclusiones

I. Introducción

En la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica celebrada en México¹, en noviembre de 2003, los países americanos adoptaron por consenso un listado de hechos que constituyen los desafíos a la seguridad que afectan a la región. Su contenido refleja, por una parte la problemática de desarrollo que incide en la estabilidad regional y en la gobernabilidad democrática, y por otra, aquellos factores estratégicos y de seguridad que asumen la particular realidad de cada Estado.

En ese sentido, la visión de la seguridad hemisférica fue ampliada considerablemente, definiéndose una serie de nuevas amenazas que tiene una relación de causalidad que está más vinculada al desarrollo político, institucional, económico y medio ambiental en cada país, que a la dinámica tradicional de los conflictos convencionales, los cuales, hasta la fecha, han constituido la base funcional del sistema de seguridad interamericano. De tal manera se materializó lo que se creyó sería un giro sustancial de una dinámica de defensa basada en la lógica del conflicto bipolar a una más amplia relación de seguridad centrada principalmente en el razonamiento sociológico y estratégico de la prevención de conflictos a través de la cooperación y de la integración regional.

Se formalizó así una nueva concepción de seguridad que considera como las principales causas de inestabilidad política y social a factores que se vinculan principalmente con el déficit de desarrollo que impide a los Estados satisfacer las necesidades integrales de sus respectivas sociedades, y cuyo diagnóstico permitiría enfrentar en su origen los problemas de inseguridad. Entre estos problemas destacan la debilidad institucional, la extrema pobreza, las inmigraciones masivas y la degradación medio ambiental, entre otras explícitas consideraciones.

Esta circunstancia confirmó la necesidad de adaptar los mecanismos del sistema de seguridad interamericano a la nueva realidad², de manera que

¹ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: *Acuerdos de la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica*, Ciudad de México, octubre, 2003, Oficina de Información y Prensa de la OEA, Washington, 2004.

² TOMIC, Esteban: *Las Américas en el siglo XXI. El desafío de la Gobernabilidad*, en www.anepe.cl, Santiago, junio de 2006.

todas las instancias de defensa, seguridad y desarrollo pudieran sumarse a los esfuerzos que demanda esta nueva concepción de la seguridad, contribuyendo, armónicamente, a la materialización de una política colectiva que permita superar los nuevos riesgos, así como las amenazas tradicionales que aún coexisten en la región y que reflejan las diferentes percepciones de seguridad que tienen los Estados.

Todas estas circunstancias auguraban, hasta hace poco tiempo, la viabilidad de establecer convergencias para superar los riesgos y amenazas a la seguridad regional, así como aprovechar oportunidades de desarrollo a través de la cooperación, de la confianza recíproca, del interés común y de la existencia de una comunidad de valores compartidos. En consecuencia, esta nueva visión de la seguridad estaba llamada a presidir los procesos políticos hemisféricos y los procesos de integración que se estaban llevando a cabo en las diferentes regiones de América, proceso en el cual la confianza y la cooperación emergían como la clave del éxito de esta amplia y ambiciosa concepción de seguridad.

II. El contexto del cambio y las nuevas visiones

Este cambio, aunque bastante tardío en comparación con los procesos europeos de integración, obedeció a la necesidad de adaptarse a los cambios que se estaban operando en el resto del mundo y en la región misma. En efecto, la caída del Muro de Berlín en 1989 y la disolución de la Unión Soviética³ marcaron el fin de una época y el inicio de otra, con lo cual la lógica del mundo bipolar dejó de ser una referencia para enfrentar la dinámica de los desafíos postmodernos. Los nuevos hechos estaban ahí, a la vista de quien quisiera verlos, y requerían de una respuesta actualizada, ya que resultaba evidente que las viejas teorías no podían explicar los nuevos fenómenos, especialmente cuando se trataba de entender la complejidad de las múltiples relaciones e interdependencias que se estaban produciendo.

La caída del Muro de Berlín, junto con dejar en evidencia el surgimiento de una sociedad internacional –en los términos que la define Rafael Calduch⁴– con un marcado carácter global, permitió que ésta empezara a ver, pensar y actuar en el mundo de una forma diferente, como un todo, y que empezara

³ Ver al respecto CONTRERAS, Arturo: *Chechenia: El camino de la Guerra*, Santiago, Mago Editores, 2002, pp. 33 y ss.

⁴ CALDUCH, Rafael: *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ciencias Sociales, 1991, pp. 63 y ss.

a revertir la fragmentación estatal a través de una dinámica de integración sin precedentes que incluye todas las funciones sociales y políticas. En este sentido, el muro no sólo simbolizó la división del mundo en dos bloques ideológicos incompatibles sino que también interfería en nuestra capacidad para comprender integralmente los procesos políticos internacionales.

De hecho, no permitía concebir el mundo como una comunidad interdependiente en todo orden de cosas, de manera que nos demoramos en darnos cuenta cómo en tan sólo unos pocos años acciones llevadas a cabo o acontecimientos producidos en cualquier lugar del globo repercutían en sus antípodas en forma casi instantánea, incidiendo en los procesos políticos, sociales y económicos estatales. Thomas Friedman⁵ describe este hecho citando una conversación con el economista indio ganador del Premio Nobel, Amartya Sen, quien representó la profundidad del cambio señalando que (...) *hasta 1989 se podía tener una política del Este o una política occidental, pero era impensable una política global (...) éramos simplemente incapaces de tener una visión global de nuestro futuro.*

Esta observación, que va más allá de una simple forma de ver las cosas, permite deducir cómo el encadenamiento de los procesos políticos tanto internos como internacionales se precipitó hasta casi anular las holguras de tiempo que otorgaban las distancias geográficas. Como resultado, la incertidumbre y la desconfianza se transformaron en los factores dominantes de la globalización y de los consecuentes procesos políticos de cooperación y de integración regional.

La amplia gama de factores que intervienen en el proceso de globalización y la densa red de relaciones e interdependencias que estos generan, debió bastarnos para vislumbrar los efectos que nuestras decisiones tienen en la vida de otros pueblos así como las que ellos toman en la nuestra. Esta circunstancia –cuestión que se profundiza en un contexto interestatal donde predominan las grandes asimetrías de poder– obliga a dimensionar los alcances políticos y estratégicos que tienen dichas decisiones, especialmente cuando ellas entran en contradicción con la comunidad de valores en que se sustenta la seguridad y la estabilidad internacional contemporánea.

⁵ FRIEDMAN, Thomas: *La Tierra es Plana*, Madrid, MR. Editores, Madrid, 2006, p. 60.

De tal manera, en nuestro caso americano, no basta con proclamar la multidimensionalidad de la Seguridad Hemisférica actual. Hay que explicarla y establecer las relaciones de causa y efecto de sus contenidos políticos e ideológicos, y efectuar un seguimiento de las interacciones entre los diferentes Estados, en función de la comunidad de valores compartidos que se supone que ella representa, evaluando constantemente la eventualidad de que surjan incompatibilidades que puedan dar origen a conflictos que comprometan la estabilidad, la seguridad y el desarrollo regional en su conjunto.

III. Opinión pública, ideología y política interna y exterior

En tal sentido, una de las características de las sociedades actuales es el creciente protagonismo político de la sociedad civil –a la vez que piedra angular de la democracia moderna–, circunstancia que se manifiesta en la proliferación de instituciones y actividades que, como expresión de la diversidad social y del reparto del poder, participan activamente tanto en los procesos políticos internos como internacionales. El fenómeno en sí no es nuevo, ya que desde hace muchos años, al menos en las sociedades democráticas, el Estado ya no detentaba el monopolio de las relaciones internacionales, y estaba obligado a considerar a la opinión pública en la formulación de su política exterior, así como los efectos de la acción internacional de organizaciones no estatales que influyen en las relaciones interestatales, y en la de estos con el sistema de seguridad internacional y con los demás miembros de la sociedad internacional.

Así, cada vez existe una mayor interdependencia entre la política interna y exterior de los Estados, las cuales, reflejando las dos dimensiones de una misma realidad política, se determinan recíprocamente, como resultado de un proceso en el cual la opinión pública juega un rol político muy importante cuando no condicionante de dichas políticas. De tal manera, la política interna y exterior se manifiestan ya sea bajo la forma de un equilibrio que refleja la estabilidad institucional del Estado, o bien a través de la alternancia en la primacía de una sobre la otra según la dinámica de la política doméstica, lo cual tiene una influencia distinta según se trate de democracias reales, de dictaduras o gobiernos autocráticos o de democracias formales.

En las democracias reales, en las que el ciudadano y la sociedad civil son actores activos de los procesos estatales, las certezas que derivan de dicha

interdependencia son fundamentales para la construcción de confianzas y para establecer objetivos de cooperación y/o de disuasión de corto, mediano o largo plazo, lo que depende, en importante medida, de la estabilidad de las políticas de Estado. En dicho contexto, altos niveles de democracia, asociados con grados equivalentes de estabilidad institucional y de gobernabilidad, lejos de constituir factores de incertidumbre lo son de estabilidad, ya que favorecen políticas estables que estimulan la cooperación y la confianza en la solución de los problemas de desarrollo y de seguridad comunes, con una visión estratégica de largo plazo.

El tiempo deviene así en un factor clave para el desarrollo de los procesos de integración que actualmente están en desarrollo en el mundo y constituyen la demostración empírica de la relación que existe entre el tiempo que demanda la construcción de confianzas y la estabilidad de las relaciones basadas en políticas de Estado. En cada paso que se da en materia de cooperación o de conflicto, en cada transición a un nuevo estadio de desarrollo de estas dos dimensiones de las relaciones políticas, los Estados ponen en juego aspectos políticos vitales y ello requiere de sólidas percepciones de confianza y de seguridad, no sólo entre los Estados y gobiernos sino que también entre las respectivas sociedades que son, en definitiva, las que legitiman o no las políticas gubernamentales, cuestión que es especialmente importante para comprender el proceso político en muchos países latinoamericanos.

El caso europeo es un buen ejemplo para explicar la situación por la vía del contraste. A partir del Tratado del Carbón y del Acero en 1948⁶, los europeos lograron socializar sus confianzas recíprocas a través de un proceso de culturización de largo plazo que permitió a sus ciudadanos superar sus recelos históricos. En Suramérica ese proceso no se ha dado, y, por el contrario, los perdedores de la Guerra Fría, una vez que superaron el estupor del derrumbe de los socialismos reales, retomaron su discurso ideológico impulsando procesos políticos que tienden a reconcentrar el poder en el Estado⁷ en

⁶ OFICINA DE INFORMACIÓN Y PRENSA: *Manual de la OTAN*, Bruselas, 1995, pp. 32 y ss.

⁷ Ver a modo de ejemplo, los casos de Venezuela y Bolivia que comparten la ideología bolivariana. Ver al respecto: Programa *Aló Presidente* del 27 de marzo de 2007. En él, el Presidente Chávez afirmó: *El Socialismo de Venezuela se construirá en concordancia con las ideas originales de Carlos Marx y Federico Engels*. El proceso de expropiaciones se inició en Venezuela en 2001 con el latifundio y ha sido progresivamente ampliado a través de intervenciones y de la no renovación o cese de concesiones a empresas de diverso tipo. Ver detalle en <http://es.wikinews.org>. En Bolivia, el proceso comenzó en 2006 con el rubro energía, y se discute en la Asamblea Constituyente las facultades gubernamentales

desmedro de la sociedad civil⁸, lo cual constituye una indicación de potencial regresión democrática en la región, la cual se encuentra en contradicción con la tradicional interpretación de los derechos humanos⁹.

No obstante, es necesario reconocer que la estabilidad en las políticas de Estado no es un atributo exclusivo de las democracias reales, ya que ésta se verifica también en la mayoría de las dictaduras y en los gobiernos autocráticos, cuyas políticas son generalmente rígidas y por lo tanto predecibles con un importante grado de certeza, razón por la cual, en estos casos, la relación seguridad–incertidumbre depende más en los postulados de su discurso ideológico que de la forma de gobierno en sí. El problema se verifica, en consecuencia, en la interacción entre actores que sustentan principios políticos no integrables, lo cual incide en sus relaciones de cooperación, tema que en la actualidad repercute en todos los ámbitos de la vida política, social y económica, circunstancia que explica los esfuerzos de la comunidad hemisférica para consolidar consensualmente una comunidad de valores explícitos –que oriente sus relaciones internacionales– basada en la democracia como forma de gobierno, en el libre comercio como vía para el desarrollo y en el respeto a los Derechos Humanos como principio básico del comportamiento estatal¹⁰. De hecho, desde el derrumbe de la Unión Soviética, esta trilogía constituye una de las claves de la seguridad internacional contemporánea, a la vez que se la considera como un principio motor de la cooperación y de la integración para el desarrollo.

Por otra parte, en las democracias formales, caracterizadas por el personalismo de la autoridad y por los bajos índices de estabilidad institucional y de

para nacionalizar, estatizar y expropiar. Ver Diario *La Razón de Bolivia*: “Asamblea Constituyente Promueve Economía Comunitaria que Menoscaba Iniciativa Privada”, 23 de julio de 2007 y www.lostiempos.com/noticias (consultada el 25 de julio de 2007).

⁸ BARTOLOMÉ, Mariano: “Democracia y gobernabilidad desde la óptica de la seguridad hemisférica”, en *Estrategia para el Nuevo Milenio*, Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos, n° 6, Buenos Aires, 2005, pp. 49 y ss.

⁹ En *El Mercurio de Santiago*: “Hugo Chávez se compromete a seguir la lucha revolucionaria de Fidel Castro”, sábado 28 de julio de 2007, p.6. Citando a la Agencia France Presse que consigna textualmente un mensaje al presidente de Cuba: *Ya lo he dicho, Fidel: Yo asumo el compromiso de continuar tu lucha, tu batalla interminable (...)*

¹⁰ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS: *Consenso de Washington*, Oficina de Información y Prensa, Washington, 1994. Ver también www.oea.org

governabilidad¹¹, los niveles de incertidumbre aumentan o disminuyen de acuerdo a factores coyunturales, lo que se traduce en grados de confiabilidad y de certeza inestables que disminuyen las posibilidades de cooperación de largo plazo. Se favorecen así relaciones basadas en objetivos más inmediatos, cuya consecución se desarrolla en un contexto en el que adquieren relevancia las relaciones de poder y de disuasión. De tal manera, el proceso de integración y de cooperación suramericano sigue dependiendo de la solidez de los niveles de confianza existentes, los cuales gravitan en los procesos de integración en función de la máxima que señala que a mayor certeza mayor seguridad o lo que es lo mismo, a menos incertidumbre más seguridad y confianza.

IV. La situación de la integración suramericana

En ese sentido, desde hace décadas los Estados suramericanos vienen desarrollando y promoviendo iniciativas de integración y de cooperación política y económica que les permitan satisfacer sus carencias sociales, mejorar sus posibilidades de integración a la economía mundial y superar sus vulnerabilidades políticas, sociales e institucionales, esfuerzos éstos que no han sido muy exitosos. En la actualidad y tratando de superar diversas dificultades políticas e ideológicas así como viejos conflictos y nuevas desconfianzas, este tipo de iniciativas ha aumentado sobre la base de los mencionados principios, promoviendo la cooperación a nivel latinoamericano, con Estados Unidos, Europa y el Asia-Pacífico, todo lo cual es coherente con la necesidad colectiva de crear las condiciones de desarrollo que permitan neutralizar las amenazas a la seguridad y a la estabilidad hemisférica, en concordancia con la realidad que vive cada país en el ámbito regional, subregional y vecinal.

En el plano suramericano, existen, con diverso grado de efectividad, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el MERCOSUR y la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), las cuales representan iniciativas de integración y de complementación económica que pretenden aprovechar las oportunidades que brinda la globalización, a la vez que neutralizar las amenazas a la seguridad y riesgos que afectan a la región. En el ámbito de la cooperación económica Norte-Sur, están la iniciativa norteamericana para un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y su recién creada

¹¹ GASPAR, Gabriel y otros: *Áreas sin Ley, Espacios Vacíos y Estados Débiles*, Santiago de Chile, Arturo Contreras y Cristián Garay Editores-Universidad de Chile-Cátedra Manuel Bulnes, 2005, pp. 30 y s.s.

contrapartida ideológica, conocida como Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA)¹².

Estas instancias, en términos generales, reflejan más o menos objetivamente las realidades geográficas y geopolíticas de carácter subregional que permitirían materializar una efectiva complementariedad de las economías de los diversos países, pero también denota la existencia de dialécticas ideológicas por el liderazgo en la región, lo que estimula que los países diluyan sus esfuerzos de integración en diferentes entidades de cooperación, sin tener que optar por una u otra alternativa, ya que, de hacerlo, se profundizarían los conflictos existentes como sucedió, por ejemplo, con el retiro de Venezuela de la CAN¹³ o la agitación social en Ecuador en a partir de noviembre de 2006 por la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos¹⁴. En dicho contexto, la creciente influencia transnacional de la ideología bolivariana en los procesos políticos regionales, que promueve una agresiva política antinorteamericana –en su doble dimensión antiliberal y anticonservadora o neoconservadora– indigenista y revolucionaria, ha reiniciado con vigor una lucha ideológica que profundiza las divisiones internas y dificulta la construcción de las confianzas necesarias para el logro de los objetivos de desarrollo y de seguridad comunes.

En este aspecto, la nueva dimensión de la seguridad hemisférica no deja lugar a dudas sobre la naturaleza que tienen las nuevas amenazas, las cuales han sido diagnosticadas como una consecuencia directa, aunque no necesaria, de un insuficiente desarrollo económico, social e institucional, a la que se agregan los riesgos permanentes de desastres naturales y pandemias, nada de lo cual tiene relación de causa y efecto con los prejuicios ideológicos de una época que se creía superada. En dicho contexto, aun cuando lo planteado se ubica en el marco de las formalidades del sistema de seguridad interamericano y de la comunidad de valores que se supone que lo rigen, quisiera llamar la atención sobre un aspecto que compromete las posibilidades de desarrollo de la región

¹² BOSSI, Fernando: *¿Qué es el ALBA?*, III Cumbre de los Pueblos, Mar del Plata, 3 de noviembre de 2005. Ver también www.alternativabolivariana.org

¹³ El 21 de abril de 2006, el Presidente de Venezuela ratificó su decisión irrevocable de retirarse de la CAN *porque Colombia y Perú firmaron tratados de libre comercio con el imperio*. Ver Cable Agencias, 21 de abril de 2006 o portal RPP Noticias, en www.rpp.com.pe de la misma fecha.

¹⁴ Ver reporte desde Quito de agencias informativas durante noviembre de 2006. Ver también Informe de Jácome, Giselle, en www.voanews.com

y por ende su estabilidad y seguridad, proceso que está en la actualidad condicionado, en lo fundamental, por la dialéctica ideológica citada.

Hasta hace un par de años, la iniciativa de la Comunidad Suramericana de Naciones implicaba un proyecto de integración de las fronteras interiores con una fuerte tendencia Este–Oeste que permitiría a las naciones del Atlántico y del acceder respectivamente a los mercados del Asia–Pacífico y de Europa a través de una red de comunicaciones transversales que llevaría al corazón de Suramérica los beneficios de la civilización y del progreso, beneficiando tanto a los países mediterráneos como a las poblaciones de la amazonía y de la región andina, incorporándolas al proceso económico sudamericano¹⁵. En efecto, si se analiza el proyecto de la CSN en relación a las oportunidades comerciales y de cooperación que le brindan el Asia–Pacífico, Europa y Estados Unidos, no cabe duda que los beneficios colectivos de un comercio abierto al mundo estimularían un crecimiento que disminuiría las amenazas de la paz, la estabilidad y la seguridad que representan la pobreza y la marginación social¹⁶. El proyecto geopolítico de la CSN es, sin duda, el más auspicioso para el efecto, pero requiere de la convergencia de todas las naciones, circunstancia que implica superar la creciente dialéctica de tendencias que se está produciendo entre una integración abierta al mundo y una integración centrada en la región.

Así, se identifican en el proceso suramericano tres ejes paralelos que corren en dirección Norte–Sur y perpendiculares al gran proyecto Este–Oeste de la CSN. De estos tres ejes, dos son ribereños de los océanos Pacífico y Atlántico y constituyen la proyección natural de Suramérica hacia el Asia, Europa y

¹⁵ CONTRERAS, Arturo: “El desafío de la unidad sudamericana: las ventajas de su posición relativa frente al Asia–Pacífico, Europa y Norteamérica”, en *Estudios Internacionales de la Complutense*, volumen 7, no. 1, 2005, pp. 43 y s.s.

¹⁶ En términos generales, la economía de Estados Unidos representa alrededor del 27% del PIB Mundial. Los 27 miembros de la Unión Europea (UE) detentan en conjunto también algo más de un 33%, incluida las economías de Alemania, Francia y Gran Bretaña. Japón, levemente superior al 9% y Canadá 3%. América Latina, con México y Brasil, un 6%; el 22% restante lo produce el resto del mundo, considerando toda África, Oceanía y Asia y las potencias emergentes de China e India. Del PIB mundial que representa Latinoamérica en su conjunto, los siguientes porcentajes de ese 6% corresponden a países sudamericanos, lo cual permite deducir los alcances reales de una integración cerrada centrada en la región: Brasil 35,3%; Argentina 8%; Venezuela 6%; Chile 5,4%; Colombia 5%; Perú 3,3%; Ecuador 1,5%; Uruguay 0,7%; Paraguay 0,45% y Bolivia 0,4%. Fuente: LATORRE, Gustavo: *Cátedra de Economía de Defensa*, Santiago, ANEPE, 2007.

Estados Unidos, y cuya máxima potencialidad de desarrollo depende de una plena integración al comercio mundial, es decir, de una integración abierta al mundo, sin restricciones. El tercero, que sigue una línea continental interior –siguiendo básicamente la dirección del eje ideológico bolivariano La Habana, Caracas y La Paz– promueve una especie de regionalismo cerrado sobre la base de un proyecto político que, en materia de institucionalidad democrática y de libre comercio, presenta indicaciones contradictorias con la comunidad de valores consensuada en las regiones de América.

En este aspecto, las proyecciones de integración y de complementación de las economías sudamericanas son positivas en la medida que los diferentes países puedan vincularse sin restricciones al Asia–Pacífico, Estados Unidos y Europa a través de un comercio abierto y del libre tránsito facilitado recíprocamente por cada uno de ellos, para lo cual el desarrollo de los siete corredores interoceánicos naturales que existen en la región, constituye una oportunidad y un desafío de vasta trascendencia. Dicho proceso, no obstante, está siendo afectado por las desconfianzas que la transnacionalización ideológica está provocando en el proceso político regional, circunstancia que pone en riesgo los grandes objetivos geopolíticos que este proyecto conlleva.

La materialización del programa de comunicaciones de la CSN permitirá incorporar al progreso a vastas regiones interiores que en la actualidad constituyen espacios vacíos que son un campo de acción propicio para la alianza estratégica que, desde mediados de los 80, materializa el actuar coordinando la subversión guerrillera con el crimen organizado y el narcotráfico, circunstancia que impide a algunos Estados ejercer su autoridad plena en todo su territorio, con los consiguientes efectos para la seguridad, la estabilidad y la cooperación regional. Otro factor de riesgo introducido en la región por la ideología bolivariana es el incremento de corrientes etnoindigenistas, antiglobalización, antisistema y antinorteamericanas de carácter transnacional, las cuales desafían abiertamente no sólo la autoridad del Estado tradicional como legítimo representante del bien común en diversos países sino que también ha establecido vínculos de cooperación política y económica, y probablemente militar, con Irán y Corea del Norte, con lo que se introduce un nuevo factor de desconfianza política y estratégica, toda vez que la expansión de dicha cooperación, especialmente de Irán hacia otros países del llamado eje bolivariano¹⁷, necesariamente fortalecerá una presencia islámica que no beneficia la unidad ni la seguridad regional.

¹⁷ En el diario *El Mercurio de Santiago*, domingo 11 de marzo de 2007, p. 3.

De no producirse en el futuro mediato un entendimiento razonable sobre estos problemas –sobre la base del respeto entre los países y sus gobernantes, a los principios de soberanía y de no intervención en los asuntos internos de otros Estados, y de la confianza recíproca – así como una oportuna moderación de las conductas que atentan contra ellos, las perspectivas de una efectiva integración sin exclusiones en Suramérica tiene altas posibilidades de frustrarse arrastrando consigo el vital proyecto de unión de las vertientes interoceánicas. En dicho contexto, estas circunstancias amenazan no sólo el desarrollo de una unidad que constituye un ideal histórico sino las posibilidades de avanzar cooperativamente en la solución de los graves problemas sociales y económicos que afectan la estabilidad, la seguridad y la gobernabilidad democrática en la región, objetivos estos que trascienden a las diferencias políticas e ideológicas que legítimamente tienen los Estados. Sin embargo cuando la ideologización potencia factores de riesgo transnacional o esta adquiere dimensiones hegemónicas, ello puede devenir en una fuente de conflictos que, sin duda, compromete el desarrollo de los proyectos colectivos.

V. Conclusiones

De tal manera, el éxito en asumir los desafíos y oportunidades de seguridad y desarrollo regionales, no sólo depende de la superación de las diferencias históricas que mantienen fragmentada a la región, sino de la evaluación realista que deberá hacerse para minimizar los efectos institucionales regresivos de un ideologismo emergente, cuya concepción política y de desarrollo presenta puntos de fricción con la soberanía de los Estados y con la comunidad de valores de la seguridad hemisférica, de la cual son subsidiarias las instancias de integración que aun están vigentes en la región. En dicho sentido, Suramérica vive una vez más una coyuntura histórica en la que se verá forzada, tarde o temprano, a elegir entre una especulación ideológica afín a nuestros mitos culturales y contraria al curso de la historia, y el pragmatismo que demanda una integración abierta a la cooperación Este–Oeste y Norte–Sur, para superar un subdesarrollo crónico, que pareciera estar estructuralmente ligado a los principales factores de inseguridad que nos afectan. En ese sentido, las opciones de desarrollo basadas en una integración regional abierta tienen una dimensión de seguridad evidente, en función de lo cual el fracaso de la primera acarreará inevitablemente la profundización de las carencias de la segunda.

Esta circunstancia puede estimular, eventualmente, una regresión democrática que no obedece a una relación de causalidad entre la pobreza y la violencia política o social, como postula el ideologismo emergente y algunas de las nuevas amenazas –como la alianza entre la subversión, el terrorismo y el crimen organizado– lo cual, más que tener relación con la desesperanza de una vida mejor, la tiene con el aprovechamiento que hace de esta frustración el resentimiento ideológico de una visión del mundo que, habiéndose colapsado bajo el peso de sus propias contradicciones durante la Guerra Fría, aún lucha por sobrevivir, y encuentra en Suramérica las condiciones adecuadas para ello.

El nuevo gran escollo a superar en el proceso de integración suramericana, el cual, de fracasar, conllevará un aumento de las diferencias entre el Norte y el Sur, es su aislamiento de uno de los principales polos de desarrollo mundial –en realidad el más grande del mundo y por ende el más importante para la región– y una nueva oportunidad perdida para salir del subdesarrollo, circunstancia en la cual sus estándares de seguridad probablemente presentarán índices de deterioro que tendrán creciente incidencia en la estabilidad y gobernabilidad de la región.

Finalmente, en relación al origen del antinorteamericanismo tan extendido en la región y de las causas de la fragmentación y del subdesarrollo suramericano, que muchos atribuyen a la constante intervención de Estados Unidos, cabe preguntarnos: ¿cuántas intervenciones norteamericanas se produjeron en Suramérica en el siglo XIX durante el proceso de formación y consolidación de los Estados actuales?

La respuesta es simple: ninguna. Desde la Independencia, los suramericanos vivimos nuestros propios conflictos y guerras, mientras que los norteamericanos vivían las suyas. Tuvimos sí intervenciones europeas y muchas, pero no norteamericanas. El rechazo norteamericano a esas intervenciones fue la Doctrina Monroe, la cual fue aplaudida por los países de la región en su momento, aunque con los años ha sido presentada como el principio de la hegemonía regional de Estados Unidos y como una de las causas del fracaso del sueño de Bolívar, cuestión que obedece a una razón ideológica y no histórica.

De hecho, el origen de este mito se remonta a las revoluciones socialistas en Latinoamérica durante la Guerra Fría, circunstancia en la que alcanza su punto más alto de concienciación. Sin embargo, sus efectos se hacen sentir hoy con bastante intensidad, tal como evidencia un análisis por regiones de la posición de los países en la pasada cumbre de Mar del Plata¹⁸, tema que hoy es relevante para la relación Norte–Sur, porque forma parte del imaginario colectivo y de la cultura popular local. De hecho, el antinorteamericanismo no sólo es un factor común a los movimientos antisistema y antiglobalización, que son a la vez antiliberales y anticonservadores, si no que es también parte fundamental de la ideología bolivariana¹⁹.

En dicho contexto, la situación más extrema que podría producirse en la región, es que el terrorismo internacional decida efectuar acciones terroristas de profundo impacto político y psicológico en las sociedades que no siguen una línea de acción antinorteamericana, con la finalidad de provocar un cambio en la orientación en sus procesos políticos, tal como sucedió con los atentados del “11 M” en Madrid, explotando en su beneficio las distancias psicológicas que separan al norte y el sur, las cuales habían logrado converger en la comunidad de valores que representaba el Consenso de Washington, con lo cual se daba un cierto sentido de unidad a una diversidad hemisférica y regional que históricamente ha estado llena de contradicciones.

¹⁸ Ver al respecto los resultados de la Cumbre de Mar del Plata y las alternativas de la visita del Presidente George W. Bush a varios países latinoamericanos a principios de marzo de 2007.

¹⁹ RINCÓN–URDANETA, Rafael: “Aproximación al Tema Indígena en el Contexto Revolucionario Bolivariano”, en A. Contreras, Demarest y Gaete (editores): *Globalización, Fenómenos Transnacionales y Seguridad Hemisférica*, Santiago, INHICH–FMSO, 2007, pp.133 y s.s.

Nuevos avances y retos en la lucha contra el terrorismo en el derecho internacional tras el 11-S

José Escribano Úbeda-Portugués

Profesor Doctor del área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad Carlos III de Madrid

DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO, TERRORISMO
INTERNACIONAL, DELINCUENCIA ORGANIZADA
TRANSNACIONAL

Resumen

El artículo ofrece una visión global de la respuesta que la Comunidad Internacional ha dado en su lucha contra el Terrorismo Internacional tras los atentados terroristas del 11-S. Así, se analizan los principales desarrollos jurídicos en los planos de Naciones Unidas y en la Unión Europea. También se defiende la necesidad de realizar y firmar el proyecto de convenio general sobre Terrorismo, y se advierte de los retos para la Comunidad Internacional que supone los estrechos vínculos entre Terrorismo y las actividades ilícitas de la Delincuencia Organizada Transnacional.

PUBLIC INTERNATIONAL LAW, INTERNATIONAL TERRORISM,
TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIMINALITY

Abstract

The article offers a global vision of the answer that international Community has given in its fight against international terrorism after the terrorist acts of September 11th. Thus, the main legal developments in the frame of United Nations and in European Union are analyzed. Also, the importance of concluding and signing the project of general convention on terrorism is supported, and the risks for international community of the relationships between Terrorism and illegal activities of Transnational Organized Criminality are analyzed.

Sumario

I. El Terrorismo ante el derecho internacional.- II. Hacia la definición internacionalmente consensuada de “terrorismo” y la convención general sobre terrorismo.- III. La financiación del terrorismo: los vínculos con la delincuencia organizada transnacional

I. El terrorismo ante el Derecho Internacional¹

La lucha contra el Terrorismo es uno de los ámbitos prioritarios de la actividades de Naciones Unidas (NN.UU)² desde hace décadas, como lo atestiguan los doce Convenios sobre las diversas manifestaciones del Terrorismo celebrados en tal ámbito universal³. Tras los actos terroristas del 11-S, la atención de la

¹ Sobre la temática del Terrorismo y el Derecho Internacional, vid. los siguientes trabajos: ALCAIDE FERNÁNDEZ, Joaquín: *Las actividades terroristas en el Derecho Internacional Contemporáneo*, Madrid, Tecnos, 2000; CARRILLO SALCEDO, J. A. y FROWEIN, J. A.: *Les aspects juridiques du terrorisme international/ The Legal Aspects of International Terrorism*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989; CASSESE, Antonio: “Terrorism is also disrupting some crucial categories of International Law”, en *EJIL (European Journal of International Law)*, vol. 12, 2001, pp. 993-100; Idem: “The diverse forms of terrorism”, en Antonio CASSESE: *International Criminal Law*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 120-125; ABAD CASTELOS, M.: *La toma de rehenes como manifestación del terrorismo y el Derecho Internacional*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, 1997; FLORY, Maurice: “International law, an instrument to combat terrorism”, en Rosalyn HIGGINS y Maurice FLORY (eds.): *Terrorism and International Law*, Routledge, London, 1997, pp. 30-39; MURPHY, John F y EVANS, Alona E. (eds.): *Legal aspects of international terrorism*, Lexington, Lexington Books, 1978; PANZERA, A.F.: *Attività terroristiche e diritto internazionale*, Nápoles, Jovene, 1978; RAMÓN CHORNET, C.: “Legitimidad internacional y respuesta al terrorismo», en *Página Abierta*, noviembre de 2001; RÖBEN, Volker: *The Role of International Conventions and General International Law in the Fight against International Terrorism* [en línea], trabajo presentado en la Conferencia *Terrorism as a Challenge for National and International Law*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, 24-25 de enero de 2003, disponible en <http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism/index.cfm>; WALDMANN, Peter: *Terrorismus. Provokation der Macht*, München, 1998; y WALTER, Christian, VÖNEKY, Silja, RÖBEN, Volker y SCHORKOPF, Frank (eds.): *Terrorism as a Challenge for National and International Law. Security versus Liberty?*, Berlin, Springer, 2004.

² Un buen trabajo de recopilación documental de los Convenios de Naciones Unidas sobre las diversas manifestaciones del Terrorismo es el siguiente: BASSIOUNI, M. Cherif: *International terrorism: a compilation of U.N. documents, 1972-2001*, New York, Transnational Publishers, 2002.

³ Los Convenios Internacionales en materia de Terrorismo Internacional en el marco de la ONU son los siguientes: *Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo*, aprobado por la Asamblea General en la Resolución 54/109 el 9.12.1999, doc. A/RES/54/109, 25.2.2000 (entró en vigor el 10 abril de 2002, 135 Estados Parte (abril 2005)); *Convenio Internacional para la*

Comunidad Internacional hacia la lucha contra el Terrorismo se incrementó de forma notable, habiéndose tomado una serie de medidas para avanzar en la lucha contra este nuevo Terrorismo masivo y global⁴ del recién comenzado siglo XXI⁵. En este sentido, el prof. Rafael Calduch señala, acertadamente, que *fueron unos atentados sencillos en su ejecución y, por tanto, muy complejos*

represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, aprobado por la Asamblea General en la Resolución 52/164 el 15.12.1997, doc. A/RES/52/164. 9.1.1998 (entró en vigor el 23 de mayo de 2001, 134 Estados Parte); *Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección*, Montreal 1 de marzo de 1991 (entró en vigor el 21 de junio de 1998, 115 Estados Parte); *Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of maritime navigation*, United Nations-Treaty Series-Nations Unies-Recueil des Traités, 1992, aprobado en Roma el 10 de marzo de 1988 (entró en vigor el 1 de marzo de 1992; 115 Estados Parte); *Protocol for the suppression of unlawful acts against the safety of fixed platforms located on the continental shelf*, United Nations-Treaty Series-Nations Unies-Recueil des Traités, 1992, Roma, 10 de marzo de 1988 (entró en vigor el 1 de marzo de 1992, 103 Estados Parte); *Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil internacional*, hecho en Montreal el 23 de septiembre de 1971, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988 (entró en vigor el 6 de agosto de 1989, 148 Estados Parte); *Convention on the physical protection of nuclear material (with annexes)*, firmada en Viena y Nueva York el 3 de marzo de 1980, aprobada en Viena el 26 de octubre de 1979 (entró en vigor el 8 de febrero de 1987, 110 Estados Parte); *Convención Internacional contra la toma de rehenes*, aprobada por la Asamblea General en su resolución 34/146 de 17 de diciembre de 1979 (entró en vigor el 3 de junio de 1983; 145 Estados Parte); *Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusiva los agentes diplomáticos*, aprobada por la Asamblea General en su Resolución 3166 (XXVIII) el 14 diciembre de 1973 (entró en vigor el 20 de febrero de 1977, 153 Estados Parte); *Convention for the suppression on unlawful acts against the safety of civil aviation*, firmada en Montreal el 23 de septiembre de 1971 (entró en vigor el 26 de enero de 1973; 180 Estados Parte); *Convention for the suppression of unlawful seizure of aircraft*, firmada en La Haya el 16 de diciembre de 1970 (entró en vigor el 14 de octubre de 1971, 178 Estados Parte), y *Convention on offences and certain other acts committed on board aircraft*, firmada en Tokyo el 14 septiembre de 1963 (entró en vigor el 4 de diciembre de 1969, 178 Estados Parte).

⁴ Sobre el concepto de “Terrorismo global”, vid.: KALDOR, Mary: “Terrorismo global”, en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº 84, invierno 2003-2004, pp. 1-29; KALDOR, Mary: “El terrorismo como globalización regresiva”, en *Claves de Razón Práctica*, nº 138, diciembre 2003, pp. 38-42, y REINARES NESTARES, Fernando: *Terrorismo global*, Madrid, Taurus, 2003.

⁵ La importancia de los atentados del 11-S radica en que el 11 septiembre de 2001 se ha convertido en una fecha simbólica de inicio del nuevo Terrorismo masivo y global del que fueron buena muestra los atentados contra el World Trade Center de Nueva York y contra el Pentágono de Washington. Desde el campo politológico sobre la concepción del 11-S en cuanto fecha de inicio de una forma de Terrorismo en cuanto Terrorismo global y masivo, el prof. Reinares sostiene que *los actos terroristas del 11-S marcan un antes y un después en la lucha contra el Terrorismo Internacional no sólo en el plano universal de la ONU, sino también, de forma especial, en el marco de la UE. Se trata de respuestas en la lucha contra un megaterrorismo de carácter global*. Vid. REINARES NESTARES, Fernando: *Terrorismo..... op. cit.*, p.12.

*en su planificación y preparación; produjeron un elevado número de víctimas mortales; fueron los primeros atentados televisados de forma directa y a escala mundial y, finalmente, provocaron un extraordinario impacto aterrador tanto en la población norteamericana como en el resto del mundo*⁶.

En el plano de NN.UU, cabe señalar las Resoluciones del Consejo de Seguridad (CS)⁷ y la Asamblea General⁸ así como los Informes del Secretario

⁶ CALDUCH CERVERA, Rafael: “La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, 2001, 1 y 2, Vol. LIII, pp. 173-202 (especialmente, p. 197).

⁷ Resolución 1456 (2003) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4688a sesión, celebrada el 20 de enero de 2003, S/RES/1456 (2003); resolución 1456 incluida en el siguiente documento: *Ministerial-Level Security Council Meeting call for urgent action to prevent, suppress all support for terrorism*, Press Release SC/7638, 20.1.2003; resolución 1455 (2003) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4686a sesión, celebrada el 17 de enero de 2003, S/RES/1455 (2003), distr. general, 17 de enero de 2003; resolución 1452 (2002) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4678a sesión, celebrada el 20 de diciembre de 2002, S/RES/1452 (2002), distr. general, 20 de diciembre de 2002; *Security Council encourages Counter-terrorism Committee to build dialogue with relate organizations*, in *presidential statement*, Security Council, 4672th, Meeting, Press Release SC/7606, 17.12.2002; resolución 1450 (2002), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4667a sesión, celebrada el 13.12.2002, S/RES/1450 (2002), distr. general, 13 de diciembre de 2002; resolución 1440 (2002) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4643a sesión, celebrada el 24 de octubre de 2002, S/RES/1440 (2002), distr. general, 24 de octubre de 2002; resolución 1438 (2002), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4624a sesión, celebrada el 14 de octubre de 2002, S/RES/1438 (2002), distr. general, 14 de octubre de 2002, y *Security Council considers terrorists threats to international peace, security*, Security Council, 4618th, Meeting, Press Release SC/7522, 4.10.2002; resolución 1377 (2001). Sobre los esfuerzos mundiales para combatir el terrorismo ver resolución aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4413a sesión, celebrada el 12 de noviembre de 2001, S/RES/1377 (2001), distr. general, 12 de noviembre de 2001 y resolución 1373 (2001). Para la condena de los ataques terroristas ocurridos en Nueva York, Washington, D.C., y Pennsylvania el 11 de septiembre de 2001, y la determinación de prevenir todos los actos de esa índole ver Consejo de Seguridad, S/RES/1373 (2001), distr. general, 28.9.2001 y la resolución 1368 (2001). Para combatir por todos los medios las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4370a sesión, celebrada el 12 de septiembre de 2001, Consejo de Seguridad, S/RES/1368(2001), distr. general, 12 de septiembre de 2001.

⁸ Resolución 57/27 sobre *Medidas para eliminar el terrorismo internacional*, A/RES/57/27, Quincuagésimo séptimo período de sesiones, distr. general, 15 de enero de 2003; resolución 56/160 sobre *Derechos humanos y terrorismo*, A/RES/56/160, Quincuagésimo sexto período de sesiones, 88a sesión plenaria (19.12.2001), distr. general, 13 de febrero de 2002; resolución 56/88 sobre *Medidas para eliminar el terrorismo internacional*, A/RES/56/1, Quincuagésimo sexto período de sesiones, 85a sesión plenaria (12.12.2001), distr. general, 24.1.2002, y resolución 56/1 sobre *Condena de los ataques terroristas perpetrados en los Estados Unidos de América*, A/RES/56/1, Quincuagésimo sexto período de sesiones, 1a sesión plenaria (12.9.2001), distr. general, 18 de septiembre de 2001. Hay que

General⁹. Tras los atentados terroristas del 11-S, el ex-Secretario General de NN.UU, Kofi A. ANNAN, creó un órgano¹⁰ denominado *Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo* (GANUT)¹¹. La finalidad de tal órgano es el de indicar las repercusiones y las dimensiones normativas amplias del Terrorismo para NN.UU y la formulación de recomendaciones al respecto al Secretario General. Por tanto, no sólo en la Resolución 1373 (2001) del CS sino también, por ejemplo, en los objetivos marcados por el GANUT se advierte que estamos ante una nueva etapa en el Derecho Internacional con

añadir que la Asamblea General, anteriormente a los atentados del 11-S, ya había adoptado importantes resoluciones en materia de lucha contra el Terrorismo como las siguientes: resolución 49/60, de 9.12.1994 y su Anexo, y la resolución 51/210, de 17 de diciembre de 1996.

⁹ Ver *Menace of terrorism requires global response, says Secretary-General, stressing importance of increased United Nations role, Statement of Secretary-General Kofi Annan to the Security Council ministerial meeting on terrorism*, Press Release SG/SM/8583, SC/7639, 20 de enero de 2003 y el *Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo, anexo a Cartas idénticas de fecha 1 de agosto de 2002 dirigidas al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General*, en Asamblea General, Quincuagésimo séptimo período de sesiones y Consejo de Seguridad, quincuagésimo séptimo año, A/57/273 - S/2002/875, distr. general, 6 de agosto de 2002, y *Medidas para eliminar el terrorismo internacional (Informe del Secretario General)*, Asamblea General, quincuagésimo séptimo año, A/57/183, distr. general, 2 de julio de 2002.

¹⁰ Órgano creado por el Secretario General de NNUU en octubre de 2001.

¹¹ Con fecha de 6 de agosto de 2002 se efectúa la publicación del Informe del citado Grupo Asesor, el cual tiene como objetivo establecer prioridades en las actividades de la ONU en relación con el Terrorismo Internacional, incluyendo una serie de recomendaciones al respecto. Asimismo, el GANUT está formado por una serie de subgrupos que son los siguientes: Subgrupo de Derechos Humanos; Subgrupo de actividades del sistema de las Naciones Unidas; Subgrupo de armas de destrucción en masa, otras armas y tecnología conexas; Subgrupo de utilización de la ideología (laica y religiosa) para justificar el Terrorismo; Subgrupo de Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad; Subgrupo de medios de difusión y comunicaciones; Subgrupo de iniciativas multilaterales fuera de las Naciones Unidas. Cada uno de los ocho subgrupos -incluido el Subgrupo de Justicia Penal Internacional- de los que está compuesto el GANUT están formados por miembros del propio GANUT, funcionarios de la ONU y expertos externos. Además, el GANUT colabora con grupos del Sistema de la ONU como es la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito. Es importante señalar que el Informe GANUT-2002 no tiene el objetivo de concebir una definición de Terrorismo, determinar sus distintas raíces o abordar casos concretos de la actividad terrorista. En cambio, el Informe citado se centra en las medidas prácticas que pueden adoptar las Naciones Unidas en los siguientes ámbitos, que forman los 3 pilares de la estrategia contra el Terrorismo Internacional del siglo XXI: 1.-disuadir a grupos de descontentos de que propicien actos terroristas; 2.-negar a grupos o individuos los medios para llevar a cabo tales actos terroristas; 3.-mantener una cooperación internacional de gran alcance en la lucha contra el terrorismo basándose en el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

el fin de intensificar la lucha contra el Terrorismo¹² tras el 11-S¹³, a través de nuevos desarrollos legislativos y nuevos órganos internacionales como también el Comité contra el Terrorismo en el seno del CS¹⁴.

II. Hacia la definición internacionalmente consensuada de “terrorismo” y la convención general sobre terrorismo

Uno de los principales retos a los que se enfrenta la Comunidad Internacional es el de la búsqueda de una definición internacionalmente aceptada de

¹² El Informe del GANUT-2002 precisa el concepto de autores de actos terroristas. En efecto, se detalla que si bien los autores de actos terroristas suelen ser grupos subnacionales o transnacionales, también sucede que en otras ocasiones determinados dirigentes políticos cometieron actos de terror como forma de control político. Así, en el citado apartado 14 se especifica que la rúbrica del contraterrorismo puede emplearse para justificar actos en favor de programas políticos, como la consolidación del poder político, la eliminación de los adversarios políticos, la inhibición de una oposición legítima y/o la supresión de la resistencia a la ocupación militar. Al ponerle la etiqueta de terroristas a los opositores o adversarios se está empleando una técnica consagrada en el tiempo, que consiste en quitarles legitimidad y presentarlos como seres malignos. Las Naciones Unidas deben estar alertas de no ofrecer, o de no aparecer como si ofrecieran un apoyo incondicional o automático a todas las medidas adoptadas en nombre del contraterrorismo. Al respecto vid.: *Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo*, apartado nº 14.

¹³ De la abundante literatura científica sobre el 11-S desde una perspectiva internacionalista, se pueden destacar los siguientes trabajos: CALDUCH CERVERA, Rafael: “La incidencia...”, op.cit.,” pp. 173-202; ALCAIDE FERNÁNDEZ, Joaquín: “ La lucha contra el Terrorismo a la luz del 11-S: De la Zanahoria al Palo”, en *Agenda Internacional*, Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, nº 19, 2003, pp. 177-220; Idem: “La guerra contra el terrorismo: ¿una OPA hostil al Derecho de la Comunidad Internacional?”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, 2001, 1 y 2, Vol. LIII, pp. 289-302; ACOSTA ESTÉVEZ, José: “La legítima defensa a la luz de los atentados del 11 de septiembre del 2001”, en *Tiempo de Paz*, nº 71, invierno 2003, pp. 5-22; CARDONA LLORENS, J.: “La Resolución 1386 (2001) del Consejo de Seguridad autorizando la fuerza internacional de asistencia para la seguridad en Afganistán. ¿Un paso más en el debilitamiento de las Naciones Unidas?”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, 2001, 1 y 2, Vol. LIII, pp. 245 y ss.; FERNÁNDEZ TOMÁS, A.F.: “El recurso al artículo quinto del Tratado de Washington tras los acontecimientos del 11 de septiembre. Mucho ruido y pocas nueces”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, 2001, 1 y 2, Vol. LIII, pp. 205-226; GONZÁLEZ VEGA, J.A.: “Los atentados del 11 de septiembre, la operación Libertad duradera y el derecho de legítima defensa”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, 2001, 1 y 2, Vol. LIII, pp. 247-271; KARAGÖZ, Murat: “September 11. A new type of Terrorism”, en *Perceptions*, Journal of International Affairs, Ankara (Turquía), september-november 2002, pp. 140-165; KIRGIS, Frederic L.: “Security Council Resolution 1441 on Iraq’s Final Opportunity to Comply with Disarmament Obligations” [en línea], en *Asil Insights; The American Society of International Law (ASIL)*, november 2002, disponible en www.asil.org/insights, y TOMUSCHAT, Christian : «Der 11. September 2001 und seine rechtliche Konsequenzen », en *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2001, pp. 535-545.

¹⁴ Creado precisamente por la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad.

Terrorismo¹⁵. Hay que señalar que la realidad jurídica internacional actualmente existente cuenta con los doce instrumentos jurídicos internacionales sobre las diversas manifestaciones del Terrorismo. No obstante, y coincidiendo con los análisis del prof. Alcaide Fernández¹⁶, tal carácter fragmentario de los diversos instrumentos jurídicos internacionales que afrontan las diversas manifestaciones del Terrorismo, es buena prueba de la dificultad de consensuar a nivel de la Comunidad Internacional una definición de Terrorismo. Por tanto, el carácter fragmentario de los doce instrumentos jurídicos internacionales sobre Terrorismo y la falta de consenso internacional para alcanzar una definición internacional de Terrorismo con el fin de llegar a una Convención General sobre Terrorismo Internacional hace que tengamos que hablar de un verdadero déficit en el sistema jurídico internacional en materia de lucha contra el Terrorismo.

El análisis del prof. Alcaide Fernández está en perfecta sintonía con el análisis que efectúa el GANUT (2002) sobre el déficit jurídico-internacional en relación con el Terrorismo¹⁷. Como sabemos, la causa principal que impidió el haber alcanzado a nivel de NN.UU un consenso político- internacional sobre el concepto de “Terrorismo” se ha debido a la falta de apoyo de diversos países en relación sobre el contenido del propio. En efecto, para

¹⁵ La cuestión sobre la definición del concepto “Terrorismo” ha sido objeto de debate en la disciplina iusinternacionalista desde hace muchos años. Para un estudio de la evolución de tal debate jurídico-internacionalista, vid. los siguientes trabajos: CASSESE, Antonio: *International... , op.cit.*, pp.120-121; HUGUES, Eric: “La notion de terrorisme en droit international: en quête d’ une définition juridique », en *Journal du Droit International*, Juillet-Août-Septembre 2002, pp. 753-771; MURPHY, John F.: “Defining International Terrorism: A Way Out of the Quagmire”, en *IYHR*, nº 19, 1989, pp. 13-37; ROBERTS, A.: “Can We Define Terrorism ?”, en *Oxford Today*, nº 14, 2002, p. 18; SKUBISZEWSKI, K.: “Definition of Terrorism”, en *IYHR*, nº 19, 1989, p. 39-53, y WALTER, Christian: *Defining Terrorism in National and International Law* [en línea], trabajo presentado en la Conferencia *Terrorism as a Challenge for National and International Law... , op.cit*

¹⁶ ALCAIDE FERNÁNDEZ, Joaquín: “La guerra el terrorismo... , op. cit.”, pp. 290-291. El autor recalca también las dificultades sustantivas de los Tratados sobre Terrorismo (permiten denegar la extradición y la asistencia judicial en materia penal sobre la base de la Doctrina de los delitos políticos -salvo para los terroristas con bombas y la financiación del terrorismo-). Sobre esto último, vid.: *Ibidem*, p. 291, y nota a pie número 5.

¹⁷ El análisis del Informe del GANUT-2002 advierte dos carencias en el sistema jurídico internacional en materia de Terrorismo Internacionales. En primer lugar, se señala que los actuales instrumentos jurídicos internacionales relativos al Terrorismo no forman un régimen integrado, existiendo aún vacíos. Asimismo, el GANUT añade que el ritmo de ratificación de los distintos instrumentos jurídicos internacionales en materia de Terrorismo Internacional sigue siendo demasiado lento. Al respecto, vid.: *Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo*, apartado número 23.

muchos países que vivieron experiencias de colonización u otros países por otros motivos, defendieron la posición a nivel internacional del concepto de “luchas de liberación nacional”, dejando de entender y enmarcar muchos comportamientos violentos de ciertos grupos radicales en cuantos grupos terroristas o actividades terroristas, e identificando tales actuaciones violentas en cuanto “movimientos de liberación nacional”¹⁸.

Con la posibilidad de superar el carácter fragmentario del sistema jurídico internacional en relación con el Terrorismo, recordemos que en el ámbito de la ONU existe un *Proyecto de Convención General sobre el Terrorismo Internacional*, en el que se ofrece una definición del mismo¹⁹, caracterizada por los fines políticos de los actos y actividades terroristas contra los órganos y personas que forman parte de la administración del Estado y contra los civiles sea en forma de asesinatos o con la intención de aterrorizar a una toda o a una parte de la población civil. Estas notas son las que diferencian notablemente los fines de los grupos terroristas respecto de los fines claramente lucrativos de los grupos delictivos organizados²⁰.

¹⁸ CASSESE, Antonio: *International...*, *op. cit.*, pp.120-121.

¹⁹ Vid. el art. 2 del *Proyecto de Convención General sobre Terrorismo* propuesto por la India, cuyo texto es el siguiente: *Comete delito en el sentido de la presente Convención quien ilícita e intencionadamente y por cualquier medio realice una acción que tenga por objeto: a)causar la muerte o lesiones corporales graves a otra persona o personas o b)causar daños graves en una instalación pública gubernamental, una red de transporte público, un sistema de comunicaciones o una instalación de infraestructura, con la intención de causar una destrucción significativa en ese lugar; instalación o red o de que esa destrucción produzca o pueda producir un gran perjuicio económico, si el propósito de tal acción es, por su naturaleza o contexto, intimidar a la población u obligar a un gobierno o una organización internacional a hacer o dejar de hacer algo. 2.- También constituirá delito la tentativa de cometer cualquier de los delitos enunciados en el párrafo 1 del presente artículo o la complicidad en ellos. 3.- También comete delito quien: a) organice, dirija o instigue a otros a los efectos de la comisión de uno de los delitos indicados en los párrafos 1 ó 2 del presente artículo; o b) contribuya de algún otro modo a la comisión de uno o más de los delitos enunciados en los párrafos 1 ó 2 del presente artículo por un grupo de personas que actúe con un propósito común; la contribución deberá ser intencional y hacerse con el propósito de colaborar con los fines o la actividad delictiva general del grupo o con conocimiento de la intención del grupo de cometer el delito o los delitos de que se trate. En relación con tal Proyecto, vid. el siguiente documento: *Medidas para eliminar el terrorismo internacional*, Informe del Grupo de Trabajo, Quincuagésimo quinto período de sesiones, Sexta Comisión. A/C.6/55/L.2., anexo II *Documento de trabajo presentado por la India en relación con el proyecto de convención general sobre el terrorismo internacional*, distr. limitada, 19 de octubre de 2000.*

²⁰ Las relaciones entre Terrorismo y Delincuencia Organizada Transnacional, sus vínculos y diferencias tienen un buen tratamiento en un documento presentado al XI Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, en NACIONES UNIDAS: *Cooperación internacional en la*

No obstante, el *Proyecto de Convención General sobre Terrorismo* cuenta con posiciones doctrinales críticas como la de A. Aust, quien sostiene que tal proyecto añade muy poco a las convenciones existentes en la lucha contra el Terrorismo²¹. En relación con la cuestión de la definición de Terrorismo, autores como A. Aust, C. Walter²² o V. Röben²³ o Cassese²⁴ piensan que la Convención de 1999 contra la financiación del Terrorismo contiene una definición de Terrorismo²⁵, convención que ha sido bien recibida entre los autores, como A. Pronto²⁶, quien señala que la novedad de tal instrumento jurídico internacional radica en que no se refiere, por vez primera, a una

lucha contra el terrorismo y las vinculaciones entre el terrorismo y otras actividades delictivas en el contexto de la labor de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Bangkok, 18 a 25 de abril de 2005, A/CONF.203/5, 11 de febrero de 2005.

²¹ AUST, Anthony: "Comment to the Presentation by Volker Röben", en la Conferencia *Terrorism as a Challenge for National and International Law...*, *op.cit.*

²² Walter indica que fue la *Convención para la Supresión de la Financiación del Terrorismo*, de Nueva York de 9 de diciembre de 1999, la que ofrece una primera definición de Terrorismo en DI (art. 2.1.b): *any (...)other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking ac active parte in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organisations to do or to abstain from doing any act*. Ver WALTER, Christian: "Defining Terrorism in National and International Law", trabajo presentado en la Conferencia *Terrorism as a Challenge for National and International Law*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, 24-25 de enero de 2003, p. 12, en Internet: <http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism/index.cfm>. En su análisis del fenómeno del Terrorismo Internacional Walter distingue entre el elemento objetivo y subjetivo del Terrorismo: *Terrorism requires an objective and a subjective element. The objective element is a criminal offence of a certain gravity, mainly the use of physical violence against person. The possible offences have incresingly been streched to include the destruction or serious damage to public (or sometimes even private) property, including infraestructure facilities. The subjective element requires, alternatively, the intention to coerce (in different degrees according to different definitions) a government or an international organisation. Where the intention to create fear within the population is sufficient, some definitions require political, religious or other ideological motives, in order to distinguish terrorism from other forms of large scale criminality*. Ver *Ibidem.*, p. 21.

²³ RÖBEN, Volker: "The Role of International Conventions and General International Law in the Fight against International Terrorism", trabajo presentado en la Conferencia *Terrorism as a Challenge for National and International Law...*, *op.cit.* p. 34, nota 71.

²⁴ CASSESE, Antonio: *International...*, *op.cit.*, p. 121.

²⁵ *Ibidem*, p. 4.

²⁶ PRONTO, Arnold N.: "Comment", en *Asil Insights*, *The American Society of International Law (ASIL)*, September 2001, trabajo disponible en la siguiente dirección de Internet: www.asil.org/insights/insight77.htm

manifestación del Terrorismo Internacional, sino que se dirige a aquellos individuos que se financien para cometer actos terroristas²⁷ (art.2).

Un autor como Cassese ofrece unas interesantes reflexiones sobre la falta de consenso internacional en torno al concepto de “Terrorismo”²⁸, señalando el autor que tal aseveración no es del todo correcta, pues en realidad hay varios instrumentos jurídicos internacionales que ofrecen una definición o condena del Terrorismo. En este sentido, Cassese señala que *a definition of terrorism does exist, and the phenomenon also amounts to a customary international law crime (...)* *The refusal of developed countries to accept this exception led to a stalemate, which has erroneously been termed as ‘ lack of definition ‘.* *What indeed was lacking was agreement on the exception. The general notion was not in question.*

Cassese arguye que en las Convenciones de Ginebra²⁹ ya estaba presente la condena del Terrorismo, y por tanto, se deduce el acuerdo alcanzado para llegar a incluir tal concepto en tales Convenciones³⁰. En efecto, en la *Cuarta Convención de Ginebra* se condena el Terrorismo³¹, y de forma análoga en el Segundo Protocolo Adicional de 1977³². También, señala Cassese, que hay una referencia explícita a la condena de los actos terroristas en el Estatuto del Tribunal Penal Internacional *ad hoc* para Ruanda³³. Tal línea analítica de Cassese, se ve corroborada por la existencia de una definición de “Terrorismo” contenida en la *Convención para la Supresión de la Financiación del Terrorismo*³⁴: *Any...act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation or armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an*

²⁷ Vid. al respecto el art. 2 de la *Convención sobre la supresión de la financiación del Terrorismo*, de 9/12/1999.

²⁸ Vid. CASSESE, Antonio: *International...*, *op. cit.*, p. 120.

²⁹ De 1949.

³⁰ CASSESE, Antonio: *International...*, *op.cit.*, p. 121.

³¹ Vid. al respecto, el art. 33.1 de la *Cuarta Convención de Ginebra* de 1949.

³² Art.4.2

³³ Art.4

³⁴ Instrumento jurídico que emana de la Resolución de la Asamblea General 54/109, de 9.12.1999. Vid. al respecto el art. 2.1.b).

*international organization to do or to abstain from doing an act*³⁵. A juicio de Cassese también la Resolución 49/60 influiría una definición de Terrorismo³⁶. Por todo ello, Cassese concluye que, efectivamente, existe una suficientemente clara definición del crimen de Terrorismo, estando tal crimen prohibido en el marco del Derecho Consuetudinario Internacional.

A juicio de Cassese, para hablar del concepto de “Crimen de Terrorismo Internacional”, se requieren tres elementos³⁷, a saber:

Primero: los actos deben constituir un delito penal en el marco de los sistemas jurídicos nacionales, como por ejemplo, el asesinato, el secuestro, la toma de rehenes, la extorsión, la tortura, los atentados con bomba, etc.

Segundo: los actos han de estar insertos en la finalidad de expandir el terror a través de una acción violenta o por medio de amenazas dirigidas contra un Estado, o bien contra grupos públicos o privados de personas.

Tercero: los actos deben estar motivados por causas de índole política, religiosa o ideológica. Es decir, los actos no pueden estar motivados en el alcanzar objetivos de intereses privados.

No obstante, el análisis de Cassese señala el aún existente freno por parte de algunos países para consensuar un concepto internacional de Terrorismo, por la defensa que se hace de los llamados *freedom fighters*, que en algunos países en ningún caso calificarían de terroristas ni los actos cometidos por aquellos de actos terroristas³⁸, lo cual hizo que el Terrorismo no pudiera ser incluido como *delictum iuris gentium* en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional³⁹. Por otra parte, con posterioridad al 11-S, El Informe citado

³⁵ Cit. por CASSESE, Antonio: *International...*, *op.cit.*, p. 122.

³⁶ *Criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes are in any circumstance unjustifiable, whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or any other nature that may be invoked to justify them*, párrafo 3 de la Declaración anexa a la Res. 49/60, de 9.12.1994 de la Asamblea General, cit. en *Ibidem.*, p. 124.

³⁷ *Ibidem*, p. 124. Sobre la temática del Terrorismo como crimen internacional, vid.: BASSIOUNI, M. Cherif: “Les crimes qualifiés de terrorisme, en BASSIOUNI, M. Ch.: *Introduction au Droit Pénal International*, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 131-137; DINSTEIN, Yoram: “Terrorism as an International Crime”, en *IYHR*, nº 19, 1989, pp. 55-73; y SUCHARITKUL, S.: “Terrorism as an International Crime: Questions of Responsibility and Complicity”, en *IYHR*, nº 19, 1989, pp. 247-258.

³⁸ CASSESE, Antonio.: *International...*, *op.cit.*, p. 130.

³⁹ Un sector de la doctrina penal-internacionalista defiende la posibilidad de que algunos actos terroristas como el 11-S o el 11-M puedan ser objeto de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en virtud del art. 7.2 del *Estatuto de Roma como Crímenes de Lesa Humanidad*. En esta línea doctrinal estarían

del GANUT (2002) delinea algunas características generales del fenómeno del Terrorismo, como son las siguientes⁴⁰:

- i. El Terrorismo, en la mayoría de los casos, es esencialmente un acto político.
- ii. La finalidad del Terrorismo es infligir daños dramáticos y mortales a civiles, y crear una atmósfera de temor, generalmente con fines políticos o ideológicos (ya sean seculares o religiosos).
- iii. El Terrorismo es un acto delictivo, pero se trata de algo más que simple delincuencia.

A partir de tales notas definitorias de Terrorismo, el Informe del Ganut concluye que para superar el problema del mismo es necesario comprender su carácter político y también su carácter básicamente criminal y su psicología. Por lo que respecta a la doctrina española, contamos con definiciones del concepto de Terrorismo Internacional como la aportada por el prof. Remiro Brotons⁴¹: *Podemos entender el terrorismo internacional como una aplicación de violencia a la población civil de forma indiscriminada con el fin de, mediante el terror, satisfacer objetivos políticos en el marco de las relaciones internacionales.*

Uno de los logros más importantes que ha desarrollado el Grupo de Sabios encargado de elaborar un proyecto de reforma de Naciones Unidas es el relativo a la definición de “Terrorismo” que ofrecen⁴², la cual podría ser aprobada

por ejemplo autores como el Prof. Gómez-Benítez. Del autor, vid. su análisis en el siguiente trabajo sobre los Crímenes contra la Humanidad: GÓMEZ-BENÍTEZ, José Manuel: “Elementos comunes en los crímenes contra la humanidad en el Estatuto de la Corte Penal Internacional y necesaria tipificación de estos crímenes en el Derecho Penal Español”, en Enrique BACIGALUPO ZAPATER (dir.): *El Derecho Penal Internacional*, Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial VII, Madrid, 2001, pp. 9-36. Del mismo autor, vid. también: Idem: “El exterminio de grupos políticos en el derecho penal internacional: genocidio y crímenes contra la humanidad”, en *Derecho y Proceso Penal*, Aranzadi, 2002-2, nº 4, pp. 157 y ss, y GÓMEZ-BENÍTEZ, José Manuel y GARZÓN, Baltasar: “Terroristas, halcones y criminales de guerra”, en *El Nuevo Diario*, Nicaragua, 17.3.2002, disponible en: <http://www.lainsignia.org/2002>. En la misma línea jurídico-interpretativa está también la posición del Embajador Juan Antonio Yáñez-Barnuevo; y en el campo de la aplicación judicial del derecho también está la posición del Magistrado de la Audiencia Nacional Baltasar Garzón. Sobre éste último, vid. sus reflexiones en el siguiente trabajo: GARZÓN, Baltasar: “El Terrorismo y el Estatuto de Roma”, en *Cuento de Navidad (es posible un mundo diferente)*, Ediciones de la Tierra, tercera edición, 2002, pp. 131-138.

⁴⁰ Informe del Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo, apartado número 13.

⁴¹ REMIRO BROTONS, Antonio: “Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden”, p. 127.

⁴² “That definition of terrorism should include the following elements: (a) recognition, in the preamble, that State use of force against civilians is regulated by the Geneva Conventions and other instruments,

con motivo del Sexuagésimo Aniversario de la creación de NN.UU entre 1945-2005, con vistas a la firma de la *Convención General sobre Terrorismo*. Merece subrayarse el hecho que enlaza con los aspectos que hemos analizado hasta el momento y es el fin político de los actos y actividades terroristas, ya se dirija contra órganos y personas que forman parte del aparato estatal, contra la población civil o contra organizaciones internacionales⁴³, sea en tiempos de paz o en el caso de conflictos armados.

Por otra parte, en el ámbito de la UE, ha habido nuevos desarrollos jurídicos importantes tras el 11-S⁴⁴, como *El Plan de Acción contra el Terrorismo*⁴⁵;

and, if of sufficient scale, constitutes a war crime by the persons concerned or a crime against humanity; (b) restatement that acts under the 12 preceding anti-terrorism conventions are terrorism, and a declaration that they are a crime under international law; and restatement that terrorism in time of armed conflict is prohibited by the Geneva Conventions and Protocols; (c) reference to the definitions contained in the 1999 International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and Security Council resolution 1566 (2004); (d) description of terrorism as any action, in addition to actions already specified by the existing conventions on aspects of terrorism, the Geneva Conventions and Security Council resolution 1566 (2004), that is intended to cause death or serious bodily harm to civilians or non-combatants, when the purpose of such an act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act, en UNITED NATIONS: A more secure world: our shared responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A/59/565, 2/12/2004, apartado nº 164, p.49.

⁴³ Es interesante hacer notar que la definición de “Terrorismo” dada por el Grupo de Sabios se refiere a las Organizaciones Internacionales, pues como sabemos en ocasiones los actos terroristas se dirigen contra aquéllas, como ocurrió por ejemplo en el caso del acto terrorista perpetrado contra la Sede de Naciones Unidas en Bagdad, en la que murieron numerosas personas. Obviamente las Organizaciones Internacionales, como por ejemplo, y en especial, NN.UU, pueden ser blanco de grupos terroristas en el marco de sus operaciones de mantenimiento de la paz.

⁴⁴ En relación con las aportaciones realizadas por la doctrina al análisis de los desarrollos jurídicos en la UE en materia de la lucha contra el Terrorismo tras el 11-S, vid. los siguientes trabajos: ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: “La Europa europea frente al terrorismo”, análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, en *ARI*, nº 55/2004, 25.3.2004; RAMÓN CHORNET, C.: “Desafíos de la lucha contra el terrorismo. La estrategia de la Unión Europea tras el 11 de septiembre de 2001”, en *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja (BEUC)*, número 10, Suplemento, julio de 2002, pp. 2-9; CRELINSTEN, Ronald D. y ÖZKUT, Iffet: “Counterterrorism Policy in Fortress Europe: Implications for Human Rights”, en Fernando REINARES NESTARES (ed.): *European Democracies against Terrorism. Governmental Policies and Intergovernmental Cooperation*, Aldershot, Hampshire: Ashgate, 2000, pp. 245-271; CORTEN, Olivier: “Lutte contre le terrorisme et droit à la paix: une conciliation délicate», en Emmanuelle BRIBOSIA y Anne WEYEMBERGH, Anne (dirs.): *Lutte contre le terrorisme et droits, fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 37-70; y WATELLIER, Jeremie J.: “Comparative Legal Responses to Terrorism: Lessons from Europe”, en *Hastings International and Comparative Law Review*, University of California, Hastings College of the Law, Winter 2004, vol. 27, nº. 2, pp. 397-419.

⁴⁵ De 21/9/2001.

La Decisión *Eurojust* ⁴⁶; La *Euroorden* ⁴⁷; la *Decisión Marco sobre la lucha contra el Terrorismo* ⁴⁸; la lista de terroristas y organizaciones terroristas de la UE, o la creación de la figura del Coordinador Europeo en materia de Terrorismo ⁴⁹.

En definitiva, tanto la ONU, en el plano universal, como la UE, en el regional, han tomado una serie de medidas para combatir el Terrorismo a través de la adopción nuevos actos jurídicos o por medio de la creación de nuevos órganos especializados en materia de lucha contra el Terrorismo. Se trata de una serie de medidas contra el nuevo Terrorismo global y masivo del siglo XXI.

III. La financiación del terrorismo: los vínculos con la delincuencia organizada transnacional

Como hemos visto, tanto el GANUT como en la doctrina, hay consenso sobre la idea de los objetivos políticos del Terrorismo, constituyendo esta nota característica de los grupos terroristas la que los distinguiría de los grupos delictivos organizados. Pero los vínculos entre ambos tipos de criminalidad organizada son estrechos en el ámbito de los medios de su financiación.

Uno de los ámbitos fundamentales para la intensificación de la lucha contra el Terrorismo estriba en la cooperación internacional en materia de lucha contra la financiación de los actos y actividades terroristas. En el plano de Naciones Unidas, la Comunidad Internacional cuenta con un instrumento jurídico al respecto, el *Convenio Internacional para la supresión de la financiación del Terrorismo*⁵⁰, estando vigente en la actualidad.

Por otra parte, hay que señalar que la propia Resolución 1373 (2001) del CS también insistió en la necesidad de la lucha contra la financiación del

⁴⁶ De 28/2/2002.

⁴⁷ De 13/6/2002. Al respecto, vid.: BARBE, Emmanuel: “Une triple étape pour le troisième pilier de l’Union Européenne, mandat d’arrêt européen, terrorisme et Eurojust », en *Revue du marché commun et de l’Union européenne*, nº 454, enero de 2002, pp. 5-9 y BENOIT, Loïck: «Le mandat d’arrêt européen», en *Revue du marché commun et de l’Union européenne*, nº. 465, febrero de 2003, pp. 106-110.

⁴⁸ De 13.6.2002.

⁴⁹ Creado en 2004 tras la conmoción en toda la UE por los atentados de Madrid de 11 de marzo de 2004 (conocido por la abreviatura de 11-M).

⁵⁰ De 9 de diciembre de 1999.

Terrorismo en los siguientes términos⁵¹:

i. Todos los Estados deben prevenir y reprimir la financiación de los actos de Terrorismo.

ii. Todos los Estados deben tipificar como delito la provisión o recaudación intencionales, por cualesquiera medios, directa o indirectamente, de fondos por sus nacionales o en sus territorios con intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para perpetrar actos de Terrorismo.

iii. Todos los Estados deben congelar sin dilación los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión; de las entidades de propiedad o bajo el control, directos o indirectos, de esas personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas y entidades o bajo sus órdenes, inclusive los fondos obtenidos o derivados de los bienes de propiedad o bajo el control, directos o indirectos, de esas personas y de las personas y entidades asociadas con ellos.

iv. Todos los Estados deben prohibir a sus nacionales o a todas las personas y entidades en sus territorios que pongan cualesquiera fondos, recursos financieros o económicos o servicios financieros o servicios conexos de otra índole, directa o indirectamente, a disposición de las personas que cometan o intenten cometer actos de Terrorismo o faciliten su comisión o participen en ella, de las entidades de propiedad o bajo el control, directos o indirectos, de esas personas y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas o bajo sus órdenes.

La misma idea de denegar asistencia financiera a los terroristas y a los que apoyan el Terrorismo, es explicitada por el Consejo de Seguridad en posteriores Resoluciones, como, por ejemplo, la Resolución 1377 (2001)⁵².

⁵¹ Vid. al respecto el punto 1 de la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad.

⁵² De 12 de noviembre de 2001.

La lucha contra la financiación del Terrorismo será tanto más eficaz cuanto también sea la lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional como se deriva del narcotráfico, el tráfico ilícito de armas o el tráfico ilícito de migrantes, debido a que buena parte de la financiación para la comisión de actos y actividades terroristas se financian gracias a tales ámbitos de actividad delictivo-criminal organizada de carácter transnacional⁵³. Por ejemplo, en el caso de Afganistán, se demostró la estrecha vinculación entre el narcotráfico y la financiación del régimen proterrorista talibán⁵⁴. Tales relaciones entre el narcotráfico y la financiación de actos y actividades terroristas aparecen también en la financiación de los atentados de Madrid⁵⁵ perpetrados por el Terrorismo islamista⁵⁶. Así, la compra de los explosivos para la comisión de los atentados del 11-M, fue financiada por medio del narcotráfico⁵⁷.

⁵³ Sobre las relaciones entre la Delincuencia Organizada Transnacional y el Terrorismo, vid.: LECCESE, Máximo: “Responsabilità delle persone giuridiche e delitti con finalità di terrorismo o eversione dell’ordine democratico”, en *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell’Economia*, Gennaio-Giugno 2004, pp. 1191-1209 y SHELLEY, Louise: *Human Trafficking: Transnational Crime and Links with Terrorism. Expert Testimony (hearing) before the U.S. House Committee on International Relations, Subcommittee on International Terrorism, Nonproliferation and Human Rights*, 25/6/2003. Asimismo, la propia CDOT ya señalaba en su preámbulo las estrechas relaciones entre la Delincuencia Organizada Transnacional y el Terrorismo, idea reafirmada en el XIº Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Bangkok, del 18 al 25 de abril de 2005. Vid. al respecto el siguiente documento: NACIONES UNIDAS: *Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo...*, op.cit.

⁵⁴ Sobre la temática de los Estados pro-terroristas, vid.: CASSESE, Antonio: “Trans-national, State-supported, or State-sponsored terrorism”, en Antonio CASSESE: *International...*, op.cit., pp. 125-132. Además, sobre el ámbito del Terrorismo de Estado, vid.: DAUDET, Yves: “International action against State terrorism”, en Rosalyn HIGGINS, y Maurice FLORY (eds.): *Terrorism and International Law*, London, Routledge, 1997, pp. 201-216.

⁵⁵ Sobre el tema, vid.: VON KNUT, Mellenthin: *Madrid und das gläserne al-Qaida-Terrornetzwerk . Von Bomben, Schlüsselfiguren, Hauptverdächtigen und anderen Ungereimtheiten* [en línea], AG Friedensforschung, Universität Kassel, 30.3.2004, disponible en <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/themen/Terrorismus/mellenthin.html>

⁵⁶ Un excelente análisis del término “ Terrorismo islamista “ puede consultarse en GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma: “Terrorismo islamista”, en *Diccionario Crítico de las Ciencias Sociales*, Plaza&Valdés, México-España, 2007.

⁵⁷ Como sabemos, en octubre de 2007, se ha pronunciado la sentencia condenatoria para los autores materiales y cómplices participantes en los atentados del 11-M, en los cuales ha sido condenado de forma contundente el suministrador de los explosivos a los radicales islamistas encargados de perpetrar la masacre de Madrid. Asimismo, respecto a la sentencia condenatoria mencionada, los terroristas sentenciados como autores materiales del 11-M habrán de pasar *de facto* 40 años en prisión debido a las reformas normativas operadas en España en los últimos años respecto a las penas por comisión de delitos graves de Terrorismo.

En la lucha para la supresión de la financiación del Terrorismo, la cooperación internacional ha de basarse en un enfoque multinivel que implique la lucha contra las diversas modalidades o formas de Delincuencia Organizada Transnacional a través de la congelación de fondos destinados a la financiación de las actividades terroristas, la lucha contra el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas o el tráfico ilícito de migrantes, además de la lucha contra el blanqueo de capitales proveniente de tales u otras actividades ilícitas con un potencial fin terrorista. No hay que olvidar que algunas redes como Al Qaeda se han visto y están financiadas por personas millonarias como el propio Osama Bin Laden⁵⁸, el cual se demostró que disponía de importantes medios económicos, utilizados con el fin de financiar sus objetivos terroristas. Estamos, por tanto, ante un gran desafío para la Comunidad Internacional, pues los grupos y redes terroristas se valen de las ventajas del fenómeno de la Globalización económica, con el fin de trasladar en cuestión de poco tiempo sus capitales de un sitio del globo a otro, valiéndose de la progresiva liberalización del movimiento de capitales.

Los nexos entre el Terrorismo y la Delincuencia Organizada Transnacional son intensos como bien puso de manifiesto el Grupo de Sabios para la reforma del Sistema de Naciones Unidas, en su Informe sobre Amenazas, Desafíos y Cambio⁵⁹. Tales relaciones delictivo-criminales quedaron manifiestamente claras en el marco del XI Congreso de Bangkok⁶⁰, habiendo sido subrayadas tales relaciones también en la Resolución 1373 (2001) del CS⁶¹.

⁵⁸ Una buena biografía del terrorista más buscado del mundo, O. Bin Laden, es la siguiente: BODANSKY, Yossef: *Bin Laden: the man who declared war on America*, New York, Prima Publishing, 2001, 439 págs.

⁵⁹ UNITED NATIONS: *A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, A/59/565. 2/12/2004, p. 46, apartado n° 148 párrafo a).

⁶⁰ Vid. el siguiente documento: NACIONES UNIDAS: *Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo...*, *op.cit.* Recordemos que por Resolución 58/13, de 22 de diciembre de 2003, la Asamblea General pidió a los Estados Miembros que suministraran la información de la que disponían con el fin de hallar tales relaciones delictivo-criminales. Hay que señalar que las estrechas conexiones entre la financiación del Terrorismo y la Delincuencia Organizada Transnacional ya fueron advertidas en la década de los ochenta, consolidándose el concepto de “narcoterrorismo”. Este concepto significaba la realización de actos y actividades terroristas por parte de organizaciones delictivo-criminales en el ámbito del narcotráfico que operaban en Colombia y Perú. El documento presentado en el XI Congreso de Bangkok analiza que el recurso de las organizaciones terroristas de actividades propias de la criminalidad organizada se debe a la necesidad de contar con una buena financiación autónoma con el objetivo de realizar actos terroristas.

⁶¹ En tal Resolución del CS, se advierte de las conexiones entre el Terrorismo y las distintas modalidades

Uno de los hechos que advirtió en Grupo de Sabios en su Informe es el referido a la evolución negativa de la congelación de fondos económicos con una deriva potencialmente terroristas⁶². El Grupo de Sabios atribuye la evolución negativa por la inexistencia de instrumentos jurídicos en numerosos Estados sobre blanqueo de capitales. Además, las técnicas de blanqueo que utilizan las redes terroristas son difíciles de rastrear, debido a que parte de los fondos utilizados por los terroristas tienen un origen lícito⁶³.

El documento de Bangkok contiene varias ideas relevantes para comprender las relaciones entre Terrorismo y la criminalidad organizada:

- i. La creciente interconexión entre el Terrorismo y el crimen organizado dificulta progresivamente la represión de tales ámbitos delictivo-criminales por parte de las cuerpos y fuerzas de seguridad de los Estados, así como por parte de los órganos de inteligencia nacionales.
- ii. El progresivo carácter transnacional tanto de las organizaciones terroristas como de los grupos delictivos organizados conlleva la dificultad a nivel estatal de reprimir sus actividades, debido al carácter difuminado de sus actuaciones transnacionales.

También el documento en cuestión señala el entorno sociológico en el que se están desarrollando ambos tipos de grupos delictivo-criminales. El caldo de cultivo para el arraigo, refugio y captación de nuevos adeptos se sitúa en un contexto sociológico, principalmente aunque no exclusivamente, de situaciones socioeconómicas de pobreza, y en general en unas condiciones en las que tales grupos delictivos se aprovechan de los Estados débiles o de las situaciones de conflicto armado para incrementar sus niveles de actividad y de reclutamiento.

o formas de la Delincuencia Organizada Transnacional como el tráfico ilícito de estupefacientes, el blanqueo de capitales, el tráfico ilícito de armas y el tráfico ilícito de materiales nucleares, químicos o biológicos.

⁶² Así, si en los meses posteriores al 11-S se congelaron unos 112 millones de dólares, en los dos años posteriores solamente se congelaron 24 millones de dólares.

⁶³ Sobre estas consideraciones, vid.: NACIONES UNIDAS: *Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo...*, *op.cit.*, p. 46, apartado nº 149.

En el Congreso de Bangkok quedó evidenciado también las necesidades comunes tanto de las organizaciones terroristas como de los grupos delictivos organizados en torno a las necesidades de contar con documentación falsa, necesidad de armamento, así como sus intereses comunes en enfrentarse a las medidas de represión que efectúan los Estados⁶⁴. Uno de los resultados del documento⁶⁵ indica que las alianzas entre organizaciones terroristas y los grupos delictivos organizados son por conveniencia, destacando los vínculos operacionales, logísticos o financieros. Una de las ideas principales destacadas por el estudio a partir de las respuestas de los Estados es la de que las organizaciones terroristas recurren a la comisión de ciertas modalidades de la Delincuencia Organizada con el objetivo de financiar sus actos y actividades terroristas. Los grupos terroristas así habrían entrado de lleno en la comisión de delitos graves con carácter lucrativo para gozar de autonomía financiera. Las principales modalidades de la Delincuencia Organizada en la que participan las organizaciones terroristas son el tráfico de drogas ilícitas⁶⁶, el tráfico ilícito de armas, el tráfico ilícito de migrantes y el secuestro⁶⁷. Asimismo, hubo Estados que advirtieron de la participación de organizaciones terroristas en otras modalidades delictivo-criminales como el blanqueo de capitales⁶⁸, la

⁶⁴ Ibidem., apartado nº 6.

⁶⁵ El estudio se basa en la respuesta de sesenta Estados en el marco de aplicación de la Resolución 58/136 de la Asamblea General de 29 de diciembre de 2003 para analizar las relaciones entre Terrorismo y la criminalidad organizada.

⁶⁶ Un caso ostensible del uso del narcotráfico por las organizaciones terroristas es Colombia pues las FARC como las AUC se dedican al tráfico de drogas ilícitas con fines a su financiación. En el caso de Afganistán, se está constatando un incesante incremento de las plantaciones de heroína, lo cual podría ser fácilmente utilizado por los grupos y organizaciones terroristas que operan en tal país en el objetivo de expulsar a la fuerza multinacional existente. La venta de heroína podría suponer un medio importante de financiación para los grupos terroristas aún existentes en Afganistán.

⁶⁷ El delito de secuestro y posterior pago del rescate es utilizado por grupos y organizaciones terroristas para financiarse. Por ejemplo, es el caso del grupo terrorista Abu Sayyaf en Filipinas, habiendo fuentes que estiman que tal delito generó a tal grupo terroristas unos veinticinco millones de dólares. La fuente es la siguiente: NIKSCH, Larry: *Abu Sayyaf: target of Philippine-U.S. anti-terrorism cooperation*, Biblioteca del Congreso de EEUU, 21/1/2003, disponible en <http://fpc.state.gov/documents/organization/8046.pdf>. En el caso de Colombia, las FARC también utilizan la técnica delictivo-criminal del secuestro suponiéndoles un beneficio comparable a los beneficios obtenidos por el narcotráfico y la extorsión a los traficantes y cultivadores de las plantaciones de droga. También el secuestro es utilizado por organizaciones terroristas próximas a la red Al Qaeda como el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), grupo que deriva del GIA argelino. El GSPC comete otra serie de delitos como el robo de autos, la falsedad documental, el fraude de tarjetas de crédito, la extorsión, etc.

⁶⁸ La utilización del blanqueo de capitales por parte de los grupos y organizaciones terroristas está

corrupción⁶⁹ y la falsificación de documentos de viajes y de identidad y otros documentos oficiales⁷⁰.

Otros ámbitos de prácticas delictivas por parte de los grupos y organizaciones terroristas son el delito contra la propiedad intelectual⁷¹, el contrabando de cigarrillos⁷² y otros tipos de delitos⁷³. Uno de los ámbitos especialmente preocupantes es el referido al posible uso terrorista de materiales con un potencial uso de destrucción masiva, sea nuclear, químico o biológico. Algunos integrantes de organizaciones terroristas como Al Qaeda ya se han manifestado a favor del uso de armas nucleares, químicas o biológicas contra Estados Unidos y sus aliados por las guerras de Iraq y Afganistán⁷⁴. De ahí la importancia de luchar contra el tráfico ilícito de materiales potencialmente destinables a fabricar armas de destrucción masiva.

Quizás uno de los elementos más preocupantes de la lucha contra el Terrorismo estriba en el hecho de lo barato que sale la financiación de un acto terrorista, por ejemplo la elaboración de un coche bomba o como sucedió con la compra de explosivos por parte de los narcotraficantes-terroristas en el caso de la

en constante aumento. Sobre este tema ver las reflexiones ofrecidas en el Congreso de Bangkok: NACIONES UNIDAS: *Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo...*, *op.cit.*, apartado nº 29.

⁶⁹ La compra de voluntades es otra de las posibles formas de actuación delictiva de los grupos terroristas con el fin de establecer contactos con personas, a veces, formando parte del apartado estatal. Sobre esto, vid.: *Ibidem.*, apartado nº 31.

⁷⁰ La falsificación de documentos tiene un efecto *ad intra* del grupo terrorista, al falsificarse identidades con el fin de realizar viajes por los terroristas u otros objetivos, y también un efecto *ad extra*, de carácter netamente lucrativo al especializarse en un área de la que pueden tener beneficios económicos para personas ajenas al grupo terrorista.

⁷¹ INTERPOL ha advertido del creciente uso de este tipo de actividad delictiva para la financiación de grupos y organizaciones terroristas. Dentro de este tipo delictivo, se encuadra los subtipos del delito de los derechos de autor como la piratería de productos musicales, audiovisuales e informáticos.

⁷² Éste es uno de los ámbitos delictivos que frecuentemente utilizan los grupos terroristas para financiarse. Al respecto, vid.: DAMASK, James A.: "Cigarette smuggling: financing terrorism", en *Mackinac Center for Public Policy*, 1/7/2002, disponible en: www.mackinac.org.

⁷³ Entre ellos podrían citarse los robos a mano armada, el tráfico ilícito de piedras preciosas o los cibercrimes como el fraude y la extorsión on-line.

⁷⁴ Por ejemplo, Mustafá Setmarián (conocido como Abu Musab Al Asuri) figura como uno de los ideólogos de Al Qaeda, habiendo expuesto sus objetivos terroristas por escrito. El terrorista Setmarián, de nacionalidad sirio-española, defendía la idea de utilizar armas de destrucción masiva, nucleares, químicas o biológicas contra Estados Unidos y sus aliados, por su participación en las guerras de Afganistán e Iraq. Al respecto, vid. *El País*, 6/6/2005, pp. 15-16.

preparación de los atentados del 11-M. Es decir, basta una poca cantidad de explosivos para segar la vida de muchas personas inocentes.

Hay casos en los que las organizaciones terroristas se transforman en grupos delictivos organizados, caracterizándose tal transformación por las siguientes notas distintivas:

- i. La transformación en el porcentaje de actividades delictivas y actos terroristas.
- ii. La aminoración de las exigencias políticas y su afán de notoriedad pública.
- iii. La voluntad de los grupos terroristas en reducir al máximo los daños a las víctimas de los secuestros y el énfasis en pedir rescates con fines lucrativos.
- iv. La cesación o reducción máxima de actos terroristas perpetrados contra civiles⁷⁵.
- v. La negociación política que conlleva la desaparición de la comisión de actos terroristas⁷⁶, aunque posteriormente hay un aumento de las actividades delictivas propias de la criminalidad organizada con fines lucrativos.

Tal transformación de lo que un autor como HANLEY⁷⁷ ha denominado la transformación de los luchadores en delincuentes puede ejecutarse en el

⁷⁵ En el caos de los grupos delictivos organizados puede existir el asesinato de civiles aunque en el contexto de los objetivos lucrativos que caracterizan la criminalidad organizada.

⁷⁶ En el caso de España, el pleno del Congreso de los Diputados aprobó el 17/5/2005, a instancias del Gobierno, por mayoría absoluta, la posibilidad de negociar con ETA siempre que el grupo terrorista español abandone las armas, y por tanto, la comisión de asesinatos y otros actos terroristas. Pero la banda terrorista ETA dio por finalizada la tregua indefinida con motivo del atentado, acaecido en diciembre de 2006, en la T-4 del Aeropuerto de Barajas en Madrid en el cual se produjeron dos víctimas mortales. A fechas de octubre de 2007, las negociaciones entre el Gobierno y ETA están totalmente rotas, habiéndose producido numerosas detenciones de terroristas y también diversos actos terroristas por parte de ETA. Por tanto, por el momento, las perspectivas de un cese definitivo de las actividades etarras apuntan a que solamente puede producirse el abandono de ETA de las armas desde la actuación coercitiva policial contra el grupo terrorista y su entorno.

⁷⁷ HANLEY, Charles: "Increasingly guerrillas financed by drugs", en *Toronto Star*, 29/12/1994, p. A10, citado en NACIONES UNIDAS: *Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo...*, *op.cit.*, p. 8, nota a pié de pág. n°5.

sentido opuesto. En este último supuesto, las condiciones de la transformación de un grupo delictivo organizado a un grupo terrorista, como pudo acaecer en el caso del 11-M⁷⁸, serían las siguientes:

- i. El fin político de la práctica de ciertas modalidades de la Delincuencia Organizada, como el narcotráfico, con el fin de dañar a los ciudadanos de los países que son considerados por el grupo como enemigos a su causa.
- ii. Las donaciones por parte de grupos o sus miembros para financiar una causa política radical.
- iii. La construcción del ideario político para afirmar su notoriedad pública.

Algún autor como MAKARENKO⁷⁹ ha señalado que los grupos terroristas y los grupos delictivos organizados aprenden uno de los otros recíprocamente. En este sentido, el autor señala que los grupos terroristas, en orden a una mejor financiación, han desarrollado y mejorado las técnicas en materia de blanqueo de capitales y de contrabando de productos ilícitos, mientras que los grupos delictivos organizados han mejorado sus técnicas de operatividad por medio de actuación en células de forma análoga como lo hacen los terroristas.

⁷⁸ Tal transición de delincuentes o narcotraficantes a terroristas islamistas es mantenida por el documento presentado ante el XI Congreso de Naciones Unidas. Vid. al respecto: NACIONES UNIDAS: *Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo...*, *op.cit.*, apartado nº 20. Asimismo, en tal documento se habla del 11-M en los siguientes términos: (...) *los atentados con bombas perpetrados en Madrid constituyeron uno de los primeros casos verdaderamente auténticos, al menos en el plano operacional, del funcionamiento del nexo entre la delincuencia organizada y el terrorismo. Es probable que en los próximos años aumente este tipo de cooperación estrecha entre las entidades delictivas y terroristas.* Ver *Ibidem*, p. 15, apartado nº 49.

⁷⁹ MAKARENKO, T.: “Countering the terror-crime nexus”, en *Jane’s Intelligence Review*, 1 de agosto de 2003.

Devolution en Escocia, 1997-2007: Final de etapa

Iván Serrano Balaguer

Universitat Oberta de Catalunya

ESCOCIA, GRAN BRETAÑA, *DEVOLUTION*, NACIONALISMO

Resumen

La victoria del SNP en las elecciones de 2007 dio lugar a un nuevo escenario en Escocia, aunque la mayoría de los nacionalistas en el parlamento abría un interrogante sobre hasta qué punto podrán llevar adelante su agenda política. Más allá de la evolución futura de la cuestión escocesa, en este artículo argumento que el proceso de *devolution* de 1997 ofrecía los elementos para prever una cierta inestabilidad de los acuerdos, ya que reforzaba el carácter competitivo de los nacionalismos en liza. Primero, porque el proceso tenía un componente básico de políticas públicas, mientras que la concepción de Gran Bretaña como una nación política compuesta por diversas naciones culturales no se ajustaba al horizonte político que perseguía el nacionalismo escocés. Segundo, porque las posiciones de la sociedad escocesa sobre la forma política preferida para Escocia son demasiado abiertas como para encontrar acomodo en los acuerdos actuales de manera estable. Paradójicamente, el SNP puede obtener mayores apoyos para su proyecto político no a partir de políticas ‘identitarias’ sino a través de una acción de gobierno valorada positivamente por el electorado.

SCOTLAND, GREAT BRITAIN, *DEVOLUTION*, NATIONALISM

Abstract

The victory of the SNP in the election of 2007 gave rise to a new scenario in Scotland. However, the short majority in the Scottish parliament could be an obstacle for the SNP to push forward its pro-independence agenda. Beyond the future evolution of the Scottish question, in this article I argue that the devolution process for Scotland launched in 1997 offered elements to foresee the unstability of the arrangements, as it reinforced and institutionalized the competitive character of nationalism. Firstly, the devolution process was more a policy-centered project, and the conception of Britain as a political nation built up from cultural nations did not fill the political horizon of Scottish

nationalism, and, secondly, because the positions in the Scottish society with regard to the preferred political options are too open to be accommodated within the current arrangements. Paradoxically, the SNP can achieve greater support for its political project not from an identitarian feeling of scottishness, but rather from policy delivery positively evaluated by the scottish electorate.

Sumario

I. Introducción.- II. Marco teórico.- III. Escocia hacia la *devolution*: 1979-1997.- III.1. Thatcher y Mayor.- III.2. La reentrada de la *devolution* en la agenda política.- IV. Visiones de la *devolution*: Entre Blair y el SNP.- IV. 1. Tony Blair.- IV. 2. El SNP.- V. Los efectos de la *devolution* en su primer período (1997-2007): ¿acomodación o camino hacia la independencia?.- VI. Una nueva etapa con el SNP en el gobierno.-

I. Introducción

Las terceras elecciones al parlamento de Escocia celebradas en 2007 coincidían con los trescientos años de la *Union*. Ese mismo año, Tony Blair, impulsor de la *devolution* en Escocia y Gales, dimitía como primer ministro dejando paso al escocés Gordon Brown al frente del Labour Party y del gobierno de Gran Bretaña. Todo ello situaba a la cuestión escocesa en el primer plano del debate político británico, y concluía, con la victoria de los nacionalistas escoceses, la etapa inicial de la *devolution* que comenzaba en 1997 con el referéndum sobre el autogobierno escocés.

Los resultados electorales de mayo de 2007 daban lugar a un nuevo escenario político en Escocia. Por primera vez el SNP (Scottish National Party) se convertía en el partido más votado y formaba gobierno. Aún cuando los resultados pueden considerarse históricos, las encuestas pre-electorales apuntaban un margen mayor para el SNP. De hecho, la diferencia con los laboristas fue de tan sólo un diputado, y en su conjunto los partidos unionistas no experimentaron un gran retroceso, siendo mayoría en el parlamento. Se generaba pues un escenario incierto para que el SNP pudiera llevar a cabo su principal propuesta programática; la convocatoria de un referéndum para dar voz a la sociedad escocesa sobre la forma política con que quiere organizarse. A primera vista, pues, podríamos concluir que Escocia no está bajando la pendiente resbaladiza (*slippery slope*) hacia la independencia que algunos

esperaban y otros querían evitar con el proyecto de *devolution* aprobado en 1997, aunque la sociedad y la política escocesa y británica son algo más complejas, como veremos a continuación.

Con la perspectiva que ofrecen los diez años del gobierno autónomo escocés; ¿hay elementos en su propia definición y posterior evolución que puedan hacer pensar en un escenario de acomodación estable de Escocia en el marco de la *Union*? O por el contrario, ¿puede considerarse como un acuerdo institucional inestable que incentiva las reclamaciones de mayor autogobierno si no el fortalecimiento de las posiciones secesionistas del nacionalismo escocés?

II. Marco teórico

La gestión de la diversidad territorial en las democracias plurinacionales es uno de los principales ámbitos de debate para la teoría política contemporánea. Una de las particularidades de la posible emergencia de un modelo de acomodación de minorías nacionales en las democracias liberales contemporáneas es que afecta al principio de congruencia¹ en que se basa el proyecto normativo del estado-nación, y que se puede resumir en la idea “un estado, una nación, y una nación, un estado”. Este principio de congruencia se encuentra tanto en el proyecto nacionalista de los estados como en el de las naciones sin estado. Sin embargo, a partir de los años sesenta, las reivindicaciones de las naciones sin estado presentan elementos que se apartan de este modelo clásico, y sus demandas de reconocimiento se articulan en buena parte a través de un nacionalismo no secesionista. En los estados también se observa una tendencia a abordar la pluralidad territorial sin buscar su homogeneización en el marco del proyecto estatal de identidad nacional, sino que este proyecto, hasta cierto punto, se reelabora para acomodar de algún modo su diversidad. Esto abre la posibilidad a que el estado reconozca institucionalmente dicha diversidad, y a que las minorías territoriales dispongan de un marco competencial que les otorgue cierto grado de autogobierno. Los discursos políticos de los actores implicados en estos procesos, bien desde el estado o los partidos de ámbito estatal y que podemos analizar en cuanto nacionalismo de estado, bien desde los movimientos y partidos políticos de las minorías territoriales, que podemos analizar en cuanto nacionalismo de naciones sin estado, relajarían

¹ El principio de congruencia hace referencia al fundamento normativo del proyecto de estado-nación. Así, el nacionalismo como principio político normativo se basaría en la necesidad de que la nación y el estado coincidan en un espacio político, esto es, el estado-nación, tal y como pone de manifiesto Ernest Gellner: GELLNER, Ernest: *Naciones y nacionalismo*, Madrid, Alianza, 1983, p.3.

el principio de congruencia clásico que mencionábamos anteriormente, y abrirían la posibilidad a la acomodación de las minorías nacionales en una vía alternativa a los procesos clásicos de homogeneización y secesión.

Ahora bien, ¿hasta qué punto la aparición de elementos de un posible modelo de la acomodación de minorías nacionales en estados plurinacionales genera arreglos institucionales estables que permitan la consolidación de esta ‘tercera vía’? ¿Los nacionalismos dominantes de naciones sin estado y de estado ‘relajan’ el principio de congruencia de manera general o varía según el caso? ¿Podemos prever que los resultados de los arreglos institucionales, orientados a la acomodación de la diversidad de los estados, generarán situaciones de estabilidad que permitan descartar, de cara al futuro, incluso procesos de secesión en Europa occidental?

Los procesos de acomodación de minorías territoriales producidos en Europa toman formas diversas. Para interpretar estos procesos, podemos establecer dos tipos ideales a partir de los procesos y los objetos de la acomodación. El primer tipo ideal lo denomino *devolution* hacia naciones sin estado, donde el proceso de acomodación pasa por el reconocimiento de la minoría territorial como sujeto político –su calidad de *demos*, depositario por lo tanto del derecho a autogobernarse, generando resultados institucionales asimétricos, es decir, una estructura política propia diferenciada respecto del conjunto del estado. El segundo tipo ideal lo denomino descentralización hacia regiones, donde la reforma institucional tiene una concepción de reorganización de la estructura del estado, y donde el fundamento de la reforma obedece a aspectos administrativos y de perfeccionamiento democrático.

Si analizamos más detalladamente los procesos, podemos establecer que la descentralización supone la delegación de poderes a un nivel subestatal, definida por leyes del Gobierno central, de forma que se puede entender como un proceso reversible, en la medida que no dispone necesariamente de protección constitucional o que esta permite una interpretación amplia por parte del estado. No parte del reconocimiento del derecho al autogobierno por parte de los niveles subestatales, puesto que a pesar de poder presentar características federalizantes, en su concepción domina una aproximación administrativa con un enfoque *top-down*. Con *devolution* nos referimos a un proceso político a través del cual se devuelve a una entidad subestatal una parte de su soberanía originaria que, como resultado de diferentes procesos

(democráticos o no) había cedido anteriormente a una autoridad central, y es intrínsecamente un proceso bilateral. Estos procesos se diferencian también por el tipo de negociación que comportan. La descentralización, caracterizada por un predominio del componente técnico-administrativo, no es necesariamente un proceso abierto ni negociado, mientras que la *devolution* implica la participación de un conjunto de actores políticos y de estructuras abiertas de participación, como referéndums o incluso asambleas constituyentes.

Con respecto a los objetos de la reforma, los tipos ideales distinguen entre nación sin estado y región. Si algo comparten claramente estos términos es, sin duda, que existen múltiples acepciones para definirlos. El término región se caracteriza por un elemento de territorialidad y de pertenencia a una entidad más amplia, y en la articulación moderna del concepto este doble carácter liga particularmente con la idea que se trata de una división administrativa del estado-nación². Diferentes disciplinas acabarán para confluír en el mismo término y definir sus contenidos, con contradicciones y coincidencias, pero a la vez también aportando una aparente neutralidad de valores, que da por descontado el marco en el cual se insiere, el estado-nación. Junto con referencias a un espacio geográfico delimitado y caracterizado por el clima, el suelo o la naturaleza, se irán añadiendo la caracterización en términos de espacio económico o industrial, de ámbito de división administrativa subestatal entre el nivel central y el nivel local, de especificidad cultural de diferentes intensidades, o como espacio primario de participación cívica³. Tal como lo emplearemos aquí, deben retenerse dos características esenciales del concepto: su carácter de subdivisión del estado, y su dimensión administrativa. Así, el elemento diferencial entre región y nación sin estado lo encontramos en el carácter de *demos*. Una nación es un sujeto autónomo, és más, tiene una dimensión política vinculada a su voluntad de autogobierno, pero que no pasa necesariamente por la disposición de un estado propio, como se desprende de las definiciones de nación clásicas basadas en el contexto de los estados-nación⁴.

² ANDERSON, Perry: "The Invention of the Region", EUI Working Paper EUF núm. 94/2, 1994, p. 6; HARVIE, Christopher: *The rise of regional Europe*, London, Routledge, 1994, p. 10.

³ ANDERSON, *op. cit.* p. 8; HARVIE, *op.cit.* pág 6; KEATING, Michael: *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, p. 10; ROUGEMONT, Denis de: *The Future is Within Us*. Oxford, Pergamon Press. Revised Edition, 1983, p. 219; WAGSTAFF, Peter: *Regionalism in the European Union*, Exeter, Intellect Books, 1999.

⁴ GIDDENS, Anthony: *The Nation-State and Violence. Volume Two of a Contemporary Critique of Historical Materialism*, Cambridge, Cambridge Polity Press, 1985, p. 119; GUIBERNAU, Montserrat: *Nacionalismos*, Madrid, Ariel, 1996, p. 76; SMITH, Anthony. D: *National identity*, London, Penguin books, 1991, p. 14.

Una nación sin estado sería, por consiguiente, un tipo particular de nación (en contraposición a una nación con estado), que no coincide con el estado en el cual se incluye, y que no identifica como “propio” en toda su extensión⁵. Desde esta perspectiva, por tanto, la medida en que los actores implicados en los procesos de descentralización política los perciban en unos u otros términos, esto es, lo hagan en cuanto descentralización regional o devolución política a una nación minoritaria dentro del estado, a mayor divergencia entre dichas percepciones podemos esperar una mayor inestabilidad de los arreglos institucionales.

III. Escocia hacia la *devolution*: 1979-1997

Laboristas y nacionalistas escoceses habían llegado al referéndum del 1979 con un mensaje ambiguo de apoyo a la consulta. El laborismo tenía una división relevante entre los detractores y los favorables a la *devolution*, mientras que el SNP mantenía una posición tibia puesto que las reformas planteadas estaban lejos de sus objetivos. El fracaso del referéndum tuvo un impacto inmediato en las elecciones generales de aquel mismo año. Los conservadores ganaron los comicios, y el SNP perdió casi la mitad del apoyo electoral manteniendo sólo dos diputados. Habiéndose frenado la expansión de los años setenta, el partido hizo un giro hacia posiciones europeístas, bajo el lema “independence within Europe” al que los laboristas contrapondrían un “independence within the United Kingdom”, relanzando el mensaje sobre la recuperación del parlamento escocés⁶.

III.1. Thatcher y Major

La victoria de Margaret Thatcher en las elecciones comportaba un programa de actuación basado en doctrinas económicas y sociales que apostaba por las privatizaciones y el individualismo emprendedor, valores que no se ajustaban a los principios que en buena parte regían la sociedad escocesa. Las iniciativas conservadoras se percibían, desde Escocia, como un acto de hostilidad hacia estos valores peculiares, puesto que por su estructura social,

⁵ GUIBERNAU, Montserrat: *Nations without States*, Cambridge, Polity Press, 1999, pág 17; GUIBERNAU, Montserrat: “Nationalism and Intellectuals in Nations without States: the Catalan Case”, *Political Studies*, Vol. 48, pp. 989-1005, 2000, p. 996).

⁶ ICHIJIO, Atsuko: *Scottish Nationalism and the Idea of Europe*, London, Routledge, 2004; VÀZQUEZ, Jordi: *El moviment nacional escocès*, Barcelona, Fundació Ramon Trias Fargas, 1998, p. 23..

laboral y económica, las reformas de los gobiernos *tories* se consideraban contrarias a los intereses escoceses y a sus formas de organización⁷. Durante el periodo conservador, el Secretary of State for Scotland mostraba la otra cara, menos amable, del ‘ministro escocés’; era más bien “the ambassador of a hostile power than Scotland’s spokesman in the cabinet”⁸. Aun así, el hecho que la Secretary of State tuviera la sede en Londres y fuera asumiendo cada vez funciones más complejas, hacía que la Scottish Office continuara no sólo ampliando sus funciones sino tomando también cada vez más decisiones de alcance administrativo e incluso político. La situación ponía de manifiesto que Escocia, a pesar de disponer de un sistema legal y de una estructura administrativa propia, no disponía en cambio de una instancia efectiva de control democrático sobre su actuación, dando argumentos para que la *devolution* estuviera en la agenda de reformas⁹.

Los planteamientos de Thatcher suponían una ruptura con la sensibilidad conservadora hacia el fortalecimiento de la autonomía escocesa. De hecho, los mayores adelantos en materia de descentralización en Escocia durante el siglo XX se habían llevado a cabo por parte de gobiernos conservadores. Pero a partir de los años setenta se empieza a percibir entre los conservadores que las reformas que otorguen una descentralización más allá de aspectos administrativos podrían poner en peligro la unidad del Reino Unido. La reinstauración del parlamento escocés, que haría visible la existencia de un ámbito de decisión escocés, despertará en este sentido sus reticencias, junto con la consolidación política y electoral del SNP, y acabarán encontrando en Margaret Thatcher la formulación de un unionismo centralizador, tanto a nivel de identidad nacional como de distribución territorial del poder. Los primeros momentos de Thatcher como líder de los conservadores en 1975, se producen en un contexto dónde todavía tienen un peso relevante las posturas históricas que apoyaban medidas de *devolution* hacia Escocia, y que suponían un compromiso que la futura primera ministra no podía todavía desafiar¹⁰.

A pesar de estas limitaciones iniciales, Thatcher irá elaborando el discurso

⁷ HUTCHINSON, I.G.C.: *Scottish Politics in the Twentieth Century*, Basingstoke, Palgrave, 2001, p. 140.

⁸ BOGDANOR, Vernon: *Devolution in the UK*, (Updated and reissued), Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 114.

⁹ *Ibid. idem.* p. 115.

¹⁰ THATCHER, Margaret: *The Path to Power*, London, HarperCollins, 1995, p. 322.

que marcaría la futura perspectiva conservadora sobre la cuestión escocesa. En mayo de 1976, durante una convención *tory* en Perth alertaba ya de la dificultad de apoyar un eventual parlamento escocés; “I could not support an Assembly –none of us could support an Assembly- if we thought it was likely to jeopardize the Union”¹¹. Thatcher es particularmente reticente a concebir la Gran Bretaña como un estado multinacional, señalando el peligro de inestabilidad que comporta para un estado democrático definirse en dichos términos¹².

En paralelo a la elaboración de este discurso, la crisis del estado de bienestar de los años setenta había empezado a situar la cuestión del autogobierno cómo uno de los temas centrales de la agenda política, no como una reivindicación del pasado sino como un elemento de modernización, respecto al cual las posiciones conservadoras se irían alejando, y muy especialmente en relación a Escocia. Se añadía además una cierta crisis del estado-nación, vinculada tanto a la globalización económica como a la integración europea y a los cambios en la gestión territorial, donde las regiones emergen como unidades de gestión eficientes, generando un contexto favorable a los movimientos que postulaban reformas de descentralización¹³. Se sentaban las bases para la reivindicación de un espacio propio donde gestionar los asuntos escoceses, un proceso basado en dos pilares ya bien evidentes en los años setenta; la descentralización entendida como modernización y la *devolution* como reconocimiento de la nación escocesa¹⁴.

III.2. La reentrada de la *devolution* en la agenda política

Los laboristas reforzaron durante los años 80 su compromiso con la descentralización y en particular con la *devolution* escocesa, en parte como respuesta a las políticas centralizadoras de los gobiernos conservadores liderados por Margaret Thatcher y a su sólida presencia en la periferia de la Gran Bretaña. A pesar de que durante los años 70 el apoyo de los laboristas a la *devolution* había generado importantes disensiones internas, agravadas por las derrotas en el referéndum del 1979, el Labour Party escocés continuó

¹¹ *Ibid. idem.* p. 324.

¹² *Ibid. idem.* p. 524.

¹³ ELCOCK, Howard & KEATING, Michael (eds): *Remaking the Union*, London, Frank Cass, 1998, p. 3.

¹⁴ KELLAS, James: *The Scottish Political System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1975, p. 50.

defendiendo el *Home Rule* para Escocia durante la década siguiente, a pesar de que sectores importantes y figuras destacadas como el futuro ministro Jack Straw no eran nada entusiastas y se resistían a renunciar al centralismo clásico del *welfare state* británico¹⁵. La posición del *labour* consolidará el cambio a partir de 1992 cuando, en contraposición al avance del SNP, los laboristas cortaban la línea ascendente experimentada en las anteriores elecciones, devolviéndolo así su atención a la *devolution*¹⁶.

Para entender el proceso de constitución del parlamento escocés aprobado en referéndum en 1997, hace falta remontarse a diez años atrás, en plena etapa de gobierno conservador. En 1988 se hace público el *Claim of Right for Scotland*, resultado del trabajo del Constitutional Steering Group, impulsado por la Campaign for a Scottish Assembly. El trabajo de este grupo establecería las bases sobre las cuales se llevaría a cabo la reforma de 1997, con el objetivo que Escocia dispusiera de una acomodación satisfactoria en el marco de la Union, superando el sesgo anglocéntrico del sistema político británico que había dejado de lado las necesidades escocesas¹⁷.

El *Claim of Right for Scotland* entraba de pleno en la cuestión de si las reformas podían impulsar el sentimiento separatista, o, si por el contrario, darían una respuesta que mantuviera unida la Gran Bretaña. El manifiesto argumentaba que, si bien no se podía descartar que la constitución del parlamento escocés hiciera percibir a los escoceses que la independencia fuese una opción de futuro, todavía había más peligro de desintegración para la Gran Bretaña si se llegaba a la conclusión de que en el marco de la Union, Escocia no encontraba una acomodación que respetara su identidad¹⁸. El *Claim of Right for Scotland* fundamentaba su propuesta en “the sovereign right of the Scottish people to determine the form of Government best suited to their needs”, y su objetivo era encontrar una vía de acomodación para Escocia en el marco de la Union. Para los laboristas, significaba ir más allá de plantear la relación de Escocia con la Union sólo en términos de disolución de la identidad escocesa a la Union o la secesión; la *devolution* era el punto intermedio entre los dos extremos. La *devolution* no significaba pues para el laborismo abrir la puerta a la secesión, sino a que Escocia pudiera escoger libremente pertenecer a la Union. De la

¹⁵ ELCOCK & KEATING, *op. cit.* p. 6.

¹⁶ HUTCHINSON, *op. cit.* p. 149.

¹⁷ PATERSON, Lindsay: *A diverse Assembly*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1998, p. 160.

¹⁸ *Ibid. idem.* p. 165.

misma manera que la autodeterminación podía conducir a un eventual proceso de separación, también podía significar el camino contrario¹⁹.

El año siguiente se crea una nueva organización, la SCC (Scottish Constitutional Convention), encabezada principalmente por representantes del Labour y del Liberal Democrat Party. Los conservadores no tomaron parte debido a que consideraban que este tipo de iniciativas cuestionaban la viabilidad de la Union, mientras que el SNP contempló en un principio la posibilidad de participar, pero se retiró al ver que la posible independencia de Escocia no se tomaría en consideración en el debate, debido al consenso que la convención buscaba con laboristas y liberales, que se oponían. Aun así, la SCC salió adelante contando también con la participación de partidos minoritarios, iglesia, sindicatos y gobiernos locales. En 1990 hizo públicas sus propuestas en el documento *Towards Scotland's Parliament*, donde se proponía la creación de un parlamento electo con capacidad legislativa exclusiva en un amplio abanico de materias, exceptuando política exterior, defensa, seguridad social, macroeconomía e inmigración, y excluyendo la posibilidad que el parlamento de Londres pudiera intervenir sin consentimiento escocés, puesto que situaba la soberanía en el pueblo escocés y no en Westminster²⁰. La propuesta dejaba además en manos del parlamento de Edinburgo todas las competencias no explicitadas en el listado, a diferencia del proyecto de 1979, en el cual las competencias no mencionadas entre las asumidas por el parlamento escocés se interpretaban pertenecientes a Westminster²¹. La Scottish Constitutional Convention consiguió mantener la cuestión del *Home Rule* en la agenda política, pero a la vez manteniéndose hasta cierto punto al margen de los conflictos partidistas. El Labour Party aceptó a grandes rasgos las propuestas de la Scottish Convention sin que su posición en relación a la *devolution* pareciera, a diferencia de los años setenta, una mera táctica para volver al gobierno de Londres, evitando además las fractures internas de entonces.

Ante la nueva victoria conservadora en las elecciones de 1992, se suavizaron varios aspectos de difícil encaje constitucional haciéndolos así más asumibles para laboristas y liberales. Finalmente, la reelaboración de las propuestas se hizo pública en el documento *Scotland's Parliament. Scotland's Right*, en base al cual se tramitaría en 1997 la Scotland Act. El documento proponía la creación de un parlamento de 129 escaños escogido por sistema mixto,

¹⁹ *Ibid. idem.* p. 170.

²⁰ BOGDANOR, *op. cit.* p. 130.

²¹ HUTCHINSON, *op. cit.* p. 151.

la posibilidad de modificar los impuestos en una franja del 3% y establecía una financiación en base a una partida presupuestaria del gobierno central²². El documento distinguía entre *devolved* y *reserved matters* para delimitar las competencias entre los parlamentos, aunque Westminster mantenía de hecho la potestad para regular en cualquier ámbito que considerara oportuno, convirtiendo el hecho de no regular en materias competencia del parlamento escocés en una elección propia sin garantías jurídicas²³.

IV. Visiones de la *devolution*: Entre Blair y el SNP

IV.1. Tony Blair

La entrada en escena del nuevo líder del laborismo, Tony Blair, tendría un impacto fundamental en la definición y desarrollo de los acuerdos que condujeron a la aprobación de la Scotland Act. Blair articularía un discurso donde la *devolution* debía tener la función de acomodar Escocia a la Union reconociendo su especificidad. A la vez, Blair también intentará reformular y fortalecer el discurso de la identidad nacional británica²⁴. Junto al reconocimiento de Escocia en términos de identidad diferenciada en el marco de la Gran Bretaña, Blair formula en paralelo un discurso nacionalista británico, un proyecto nacional que permita a la Gran Bretaña afrontar con éxito los retos de la modernidad, y donde ésta sea “truly one nation”²⁵. Más allá de la concepción de ciudadanía como conjunto de derechos y deberes, la modernización del discurso del nacionalismo de estado requiere según Blair un sentido de ciudadanía como comunidad de valores y responsabilidades. Para Blair, tras la superación de las distinciones sociales del antiguo régimen y el hecho de disponer de derechos y deberes iguales para todos los ciudadanos, llegaba el momento en que los británicos se implicaran en la construcción de una sociedad “cohesionada y unida”, poniendo especial énfasis en las responsabilidades que acompañan la condición de ciudadano²⁶.

¿Cómo articula el discurso de Blair la referencia a “Britain as one nation” con el reconocimiento de su diversidad territorial? Blair encuentra la respuesta

²² HIMSWORTH, CMG & MUNRO, CR.: *Devolution and the Scotland Bill*, Edinburgh, W. Green and Son, 1998, p. 20.

²³ *Ibid idem*, p. 27.

²⁴ GUIBERNAU, 1999, *op. cit.* p. 167.

²⁵ BLAIR, Tony: “My vision for Britain”, en RADICE, Giles (ed): *What needs to change*, London, Harper Collins, 1996, p. 4.

²⁶ *Ibid. idem.* p. 7.

a la acomodación de la realidad escocesa en la referencia al buen gobierno, la subsidiariedad y la descentralización. Así, en el marco de un proyecto de identidad nacional británica modernizada, la *devolution* hacia Escocia no obedecería tanto a un reconocimiento nacional como a la necesidad de acercar la administración a los ciudadanos para crear una sociedad más cohesionada, y responder así mejor a las necesidades de los ciudadanos con un sistema más transparente y democrático:

“If we want to create an active civil society, the system of government has to be one that shares power and responsibility with the people. Centralized government, such as we have in Britain, is inefficient, unjust and fails to give people power over their lives. Decentralization of government is essential if power, wealth and opportunity is to be in the hands of the many rather than the few. Devolving power and democratizing power is an idea whose time has come”²⁷.

Es con este enfoque que la *devolution* entra nuevamente a la agenda política británica, en buena parte condicionada por la lucha de los dos grandes partidos para llegar a Whitehall. Desde esta lógica, Blair concibe la *devolution* más bien como un proceso de mejora de la democracia local que como un reconocimiento institucional de la identidad nacional escocesa, lo que hace que por ejemplo, no se cuestione al parlamento de Westminster como el único depositario de la soberanía del conjunto de la Unión²⁸. Tony Blair acabaría basando su proyecto para Escocia en las propuestas modificadas de la SCC, pero con un añadido: la celebración de un referéndum en Escocia sobre la *devolution*, que preguntaría específicamente sobre la creación del Parlamento y sobre si éste dispondría de capacidad para modificar impuestos. El objetivo era garantizar que la reforma no pudiera volverse contra el partido en Inglaterra, como había sucedido después del fracaso de 1979. Desde el punto de vista laborista, las reformas se basaban en ideas como el principio de subsidiariedad o en el hecho de acercar la administración al ciudadano, reforzando los principios técnico-administrativos o de *policy* por encima de los de reconocimiento nacional, en el marco de la modernización del estado, unas reformas que posteriormente estaba previsto también implantar en Inglaterra.

²⁷ *Ibid. idem.* p. 14.

²⁸ RENTOUL, John: *Tony Blair*, London, Warner Books, 2001, p. 306.

IV. 2. EL SNP

Por su parte, el SNP había perfilado desde los inicios de los años noventa un discurso independentista, que permitía en parte presionar a los laboristas para que asumieran su compromiso en caso de victoria electoral y no lo dejaran en un segundo plano una vez ganadas las elecciones. El SNP también presionó para que el referéndum incluyera alguna referencia a la independencia de Escocia, aunque el Labour Party se opuso, dado que intentaba plantear la reforma no tanto como un reconocimiento institucional a la identidad nacional escocesa sino que la entendía como una manera de hacer más eficiente la administración.

Ni laboristas ni conservadores se planteaban una reforma que implicara nuevos ejercicios de los conceptos de ciudadanía e identidad nacional que pudieran alterar la concepción vigente del estado. Las reformas se formulaban más bien en términos de mejora de la administración para responder a las necesidades específicas de Escocia y en virtud de principios generales como acercar la administración a los ciudadanos, pero sin referencia al reconocimiento institucional de una identidad diferenciada que origina no unas necesidades específicas sino el derecho a decidir sobre sus propios asuntos. Aún así, conservadores y laboristas compartían una concepción plural de la nación británica, formada por varias partes constituyentes, respecto las cuales el uso del término nación no es un tabú político, sino que, como parecía desprenderse de la posición de Blair, podría definirse como una ‘nación de naciones’. El SNP, por su parte, hacía más explícito su discurso y sus objetivos en términos de independencia, una independencia integrada en la realidad de la Unión Europea y resumida en uno de sus eslóganes más conocidos, “Independence within Europe”. El debate no era tanto la existencia y el reconocimiento de la especificidad escocesa sino la necesidad de generar los instrumentos para que ésta se tradujera en una ciudadanía independiente en el marco de la Unión Europea, aunque sin romper por completo los vínculos con el Reino Unido.

Esta evolución de las posiciones del SNP se encuentran cada vez más perfiladas desde 1987. En su programa para las elecciones generales de aquel año, *Play the Scottish Card. General Election Manifesto*, el presidente del SNP, Gordon Wilson, pedía a los escoceses que votaran por su “libertad nacional”. Según Wilson, Escocia necesitaba “recuperar” su independencia para poder encarar sus necesidades y sus retos de futuro. Recuperar el parlamento escocés era

el objetivo práctico, pero tenía que comportar para los escoceses “the power to make decisions for ourselves”²⁹. El programa electoral del SNP no sólo apelaba a la recuperación del parlamento escocés como objetivo inmediato, sino que reclamaba que “the Scottish people must be allowed to decide their own constitutional future”³⁰. La independencia de sería la única forma que tendría Escocia no sólo de poder decidir sobre sus asuntos, sino también de participar institucionalmente a nivel internacional³¹. El planteamiento del partido se basaba en tres elementos fundamentales que articulan el proyecto nacional escocés: la autodeterminación como expresión de la soberanía que reside en la nación escocesa; la consecución de una independencia interrelacional que no rompía del todo los vínculos con el Reino Unido; y la definición de la ciudadanía escocesa en términos inclusivos para los residentes en Escocia en el momento de la independencia o para aquellos con un progenitor de origen escocés³². Así pues, vemos como el SNP hace referencia a la cuestión de la ciudadanía escocesa no en términos de acomodación en el marco del estado, sino que se sitúa en un escenario de secesión, aún cuando haciendo referencia a una independencia interrelacional –respecto la UE y también al mismo Reino Unido, planteando algún modo de ciudadanía post-nacional. Pero en cualquier caso, el SNP no se plantea la reforma del estado británico para acomodar la realidad nacional escocesa, sino que el escenario de cooperación o la pervivencia de algunos vínculos con el Reino Unido, a través de la institución de la corona, se haría desde una Escocia soberana.

El discurso del SNP, con su concepción de soberanía de la nación escocesa, ciudadanía e interdependencia queda establecido así años antes del proceso de *devolution*, y continuará manteniéndolo en las siguientes elecciones. En 1997, cuando la cuestión de la *devolution* formaba parte de la agenda electoral no sólo escocesa sino del conjunto de la Gran Bretaña, el presidente del SNP Alex Salmond reiteraba el mensaje de los nacionalistas escoceses en la presentación del programa electoral, *Yes We Can. The SNP General Election Manifesto 1997*: “Yes we can be independent and pay our way in the world (...) Yes we can play a full part in Europe”³³. Además, reforzaba la postura de

²⁹ SCOTTISH NATIONAL PARTY: *Play the Scottish Card. General Election Manifesto*, 1987, p. 3.

³⁰ *Ibid. idem*, p. 7.

³¹ *Ibid. idem*, p. 9.

³² *Ibid. idem*, p. 8.

³³ SCOTTISH NATIONAL PARTY: *Yes We Can. The SNP General Election Manifesto 1997*, 1997, p. 1.

que para Escocia, la única opción de futuro era la independencia, debido a las limitaciones de las propuestas que planteaban los laboristas: “New Labour’s scheme for a Scottish assembly is fatally flawed, and will deliver no real power”³⁴. En este contexto, el particular entramado constitucional británico permite al SNP dibujar el proceso de secesión que seguiría una vez lograra la mayoría a las elecciones escocesas, que consistiría tanto en la negociación con el gobierno británico como con las instituciones europeas:

“Scotland can regain its independence at any General Election. After the election of a majority of SNP MPs, the SNP will immediately initiate negotiations for independence with the UK government. In parallel with these negotiations, we will initiate talks with European Union in order to facilitate the right conditions for independent representation”³⁵.

Como he señalado, el SNP no tiene como objetivo central de su discurso generar propuestas para el reconocimiento de la plurinacionalidad del Reino Unido. Esto le permite no formular sus propuestas en el marco de algún tipo de articulación de la identidad nacional escocesa en el conjunto de la identidad británica, con las ambigüedades que generaría su traslación a un plano institucional, y en el propio discurso identitario, como veíamos por ejemplo en el caso de Blair y la idea de *britishness*. La cuestión se centra más bien pues en la definición de ciudadanía escocesa en el eventual proceso de secesión. El posicionamiento es a grandes rasgos el mismo que encontrábamos en el *manifesto* de 1987, pero aparecen también algunos elementos más elaborados. La ciudadanía escocesa se plantea con un doble criterio no excluyente, es decir, tanto la residencia como el origen darían derecho a la ciudadanía. El matiz más relevante respecto la propuesta de 1987 es la referencia a aquellos habitantes de Escocia que en el momento de la independencia no optaran por la ciudadanía escocesa sino por mantener el estatus de ciudadanos británicos, para los cuales contempla una disposición constitucional que garantice y proteja específicamente sus derechos:

“There will be full citizenship and a continuing right of residence for everyone who currently lives here. An independent Scotland will protect in its written constitution residency rights for all those living here, or entitled to live here, at the time of independence

³⁴ *Ibid. idem.* p. 6.

³⁵ *Ibid. idem.* p. 6.

whether or not they become Scottish Citizens. Citizenship will be established on the bases of residency or birth³⁶.

Como veremos más adelante, el planteamiento del SNP será fundamentalmente el mismo en las elecciones de 2007, dónde la principal novedad será el énfasis que hará en su programa electoral sobre el procedimiento a seguir en forma de referéndum.

V. Los efectos de la *devolution* en su primer período (1997-2007): ¿acomodación o camino hacia la independencia?

Hemos visto hasta aquí como el laborismo llegó a las elecciones de 1997 con un programa en que destacaba el impulso a los procesos de *devolution* en Escocia y Gales y la regionalización de Inglaterra. Con la clara victoria electoral de los laboristas, el proceso se inició inmediatamente. Blair presentó su propuesta al parlamento británico en el documento *Scotland's Parliament*. A diferencia de 1979, los partidos pro-*devolution*, aún desde diferentes perspectivas, estaban claramente a favor del sí a las dos cuestiones planteadas en el referéndum. El SNP como paso gradual hacia la independencia, el Labour Party como descentralización que acercara la administración al ciudadano, y los Liberal Democrats, como, de hecho, el único partido que no había cambiado su postura favorable al '*Home Rule all round*' desde el siglo XIX. Sólo los conservadores se oponían, con argumentos basados en la factura económica del proyecto en términos de pérdida de inversiones y huida de empresas y no tanto en cuestiones identitarias. Pero los conservadores carecían de legitimidad para llevar a cabo una campaña creíble, por la crisis de liderazgo que comenzaban a partir de 1997 y por el hecho de que se habían convertido en un partido sin MPs electos por Escocia³⁷. El referéndum, celebrado el once de septiembre de 1997, fue aprobado por los escoceses en las dos cuestiones finalmente planteadas, la creación del parlamento y su capacidad fiscal, aunque la primera recibió un mayor apoyo³⁸. Lógicamente, los partidos interpretaron los resultados según sus distintas ópticas; el SNP como un paso más hacia la soberanía escocesa, el CP como el inicio de la posible secesión de Escocia, y el LP como el primer paso por una administración más descentralizada, que posteriormente debía continuar, según sus planes, con la regionalización de

³⁶ *Ibid. idem.* p. 4.

³⁷ HIMSWORTH, *op. cit.* p. 22.

³⁸ HUTCHINSON, *op. cit.* p. 152.

Inglaterra y la constitución de parlamentos regionales allí donde se aprobara por referéndum.

¿Cómo se traduce finalmente el discurso de Blair respecto Escocia y Gran Bretaña en los arreglos que conducen al proyecto de 1997? El *Claim of Right for Scotland* apelaba al “sovereign right of the Scottish people to determine the form of Government best suited to their needs”, y la referencia a la soberanía escocesa para resolver sus propios asuntos ya había hecho alertar a los conservadores que esta propuesta abría el camino a la independencia de Escocia³⁹. Ahora bien, en la propuesta del gobierno laborista, el *white paper Scotland’s Parliament*, la apelación a la autodeterminación del *Claim of Right* quedaba reformulada en que “the people of Scotland should have a greater say over their own affairs”⁴⁰. Por otro lado, el *white paper* aseguraba que los objetivos del proyecto pasaban por que “Scotland will remain an integral part of the United Kingdom (...). The United Kingdom Parliament is and will remain sovereign in all matters”⁴¹. La clara delimitación de la soberanía, que queda concentrada en Westminster, tiene además una especial importancia en el sistema legal británico, puesto que al no disponer de una constitución formal, deja en manos del parlamento de Londres la posibilidad no sólo de legislar sobre asuntos traspasados en Escocia, sino también la posibilidad de suprimir el parlamento o revocar competencias, aún cuando son circunstancias difícilmente imaginables en la cultura política británica. Esta circunstancia quedará reflejada de todos modos en la sección 28-7 de la Scotland Bill, donde se advierte que esta sección, referida a la capacidad legislativa de la asamblea, “does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland”.

En mayo de 1999 se celebraron las primeras elecciones al parlamento escocés, escogido con un sistema de elección mixto de 73 diputados en circunscripciones uninominales y otros 56 elegidos por sistema proporcional. Las primeras elecciones se centraron en temas de políticas públicas más que en aspectos identitarios; energía, medio ambiente, tasas universitarias, servicios sociales, etc. A pesar de todo, el SNP continuaba mostrándose crítico con el nivel competencial de la asamblea escocesa, puesto que Westminster retenía competencias clave y conservaba intacta su capacidad legislativa incluso

³⁹ PATERSON, *op. cit.* p. 248.

⁴⁰ *Ibid. idem.* p. 287.

⁴¹ *Ibid. idem.* p. 289.

en materias competencia de Escocia. Finalmente, el *Labour* obtuvo unos resultados de 56 escaños, el SNP 35, y los liberales 17. El primer gobierno surgido del parlamento escocés fue una coalición *lib-lab*, con Donald Dewar, hasta entonces Secretary of State for Scotland, de primer ministro y el liberal Jim Wallace de Deputy Prime Minister. Wallace debería asumir el cargo de primer ministro, puesto que la legislatura estaría marcada por la repentina muerte de Dewar. En las elecciones del 2003, tanto el Labour Party como el SNP perderían apoyos de manera significativa; los laboristas obtenían 50 diputados mientras que los nacionalistas escoceses bajaban hasta los 27 diputados. Liberales y conservadores repetían resultados, y lo más destacable resultó ser el gran incremento de los partidos minoritarios, el Scottish Green Party con 7 diputados y el Scottish Socialist Party con 6. Aún así se reeditaría la coalición *lib-lab* al frente del gobierno.

El escenario que se dibuja en 1997 en términos de la concepción del estado, es bien diferente si atendemos a las posiciones de conservadores, laboristas y nacionalistas escoceses. El partido conservador percibe una amenaza de ruptura de la Union en las propuestas de la SCC que sirven de punto de partida para el proyecto de *devolution*. El SNP, que no había participado del proceso, considera sus propuestas un paso insuficiente pero a la vez no se opone pensando que la aplicación de los acuerdos pondría en evidencia la necesidad de que Escocia disponga de estado propio. El laborismo, en cambio, intenta formular una propuesta pragmática que se sitúe en una posición central, de forma que Blair, sin ser inicialmente un entusiasta de la *devolution*, consigue generar una reforma que responda en parte las demandas de la sociedad escocesa sin renunciar pero a la formulación de un discurso nacionalista renovado para el conjunto de la Gran Bretaña. Las tres grandes perspectivas sobre la cuestión de la acomodación de Escocia a la Gran Bretaña y los efectos del proceso de *devolution* que culmina en 1997 dibujan pues un esquema bastante claro pero a la vez con pocos puntos de contacto asumibles entre ellas. Los conservadores británicos perciben un peligro para la supervivencia de la Gran Bretaña, mientras que desde la perspectiva laborista la *devolution* es la mejor manera de preservar la permanencia de la Union y evitar escenarios en que por no atender en alguna medida las demandas de Escocia ésta opte por la vía de la secesión. Desde la óptica del SNP, la *devolution* es un paso insuficiente aunque en la dirección correcta; la independencia de Escocia en el marco de la Unión Europea aunque sin romper del todo los vínculos con el Reino Unido,

probablemente a través de una forma similar a la Commonwealth⁴². Uno de los términos más recurrentes en los debates políticos sobre esta cuestión es la referencia a si el proceso de *devolution* significa caer en el *slippery slope* hacia la independencia. En los diez años de *devolved powers* tanto la acción de gobierno como los debates políticos se han centrado en asuntos de políticas públicas, pero a la vez el SNP ha mantenido vigentes sus reivindicaciones de autogobierno.

No se puede afirmar categóricamente si el proceso de *devolution* puede incentivar a largo plazo la opción por la independencia en Escocia, o si por el contrario será una vía estable de acomodación a la Union. Asimismo, se puede cuestionar si las actitudes respecto la relación de Escocia a la Union se han visto significativamente afectadas por el proceso, o si sus posicionamientos siguen otros esquemas no circunscritos estrictamente a la evolución política de los últimos años. En este sentido, cabe destacar que según algunos estudios, en Escocia no se produce una correlación clara entre apoyar la independencia, votar al SNP y el sentimiento exclusivo escocés. Un 40% de los votantes del SNP no se consideran independentistas, el 66% de quienes se consideran independentistas no votan el SNP, y un 51% de quienes se consideran sólo escoceses no apoyan la independencia ni votan el SNP. Ahora bien, en 1997, el 42% de los escoceses pensaba que disponer de un parlamento propio hacía más probable que Escocia se separara del Reino Unido, pero el 2000 este porcentaje había bajado hasta el 27%. Según McCrone, al analizar las opiniones del electorado escocés en relación al proceso de *devolution* la conclusión es que el peligro del *slippery slope* no se está produciendo y no forma parte de las expectativas de los escoceses⁴³. Si por un lado puede cuestionarse que Escocia se esté deslizando por la *slippery slope*, por otro el proceso ha puesto de manifiesto la voluntad de que el parlamento escocés asuma un mayor papel en la decisión de los asuntos que afectan Escocia, y que esto se pueda interpretar en términos de afirmación nacional⁴⁴. Así, una mayoría creciente de los escoceses piensa que el parlamento escocés debería

⁴² MCLEAN, Ian: "The National Question", en SELDON, Anthony (ed.) *The Blair Effect*. London, Little, Brown and Co, pp. 429-447, 2001, p. 444.

⁴³ MCCRONE, David: "Redesigning the UK: The Politics of Devolution" en GAGNON, Alain-G; GUIBERNAU, Montserrat; ROCHER, François (eds): *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, pp. 135-150, 2003, p.145.

⁴⁴ *Ibid. idem.* p. 148

tener más poderes, incluso por encima de Westminster⁴⁵. Y es que si bien se pueden encontrar argumentos para pensar que Escocia puede encontrar una acomodación estable en los arreglos resultantes de la Scotland Act, la realidad escocesa es bastante más compleja como para descartar cualquier escenario.

Si se analizan los datos del conjunto de la sociedad escocesa entre 1979 y 2001, encontramos que el apoyo a la independencia (dentro o fuera de la UE, tal y cómo se ha planteado a menudo la pregunta en las encuestas de este tipo en Escocia) había pasado del 10% al 27%. Es importante tener en cuenta el pico del 37% que se produce en 1997; ¿significaba esto que una parte de los escoceses se encuentran cómodos en los arreglos establecidos en la Scotland Act y que por lo tanto la independencia es una opción que pierde atractivo? Hay que tener en cuenta sin embargo que aquellos que se oponían a la independencia baja en el período 1979-2001 del 26% al 9%, mientras que el apoyo genérico a la *devolution* se mantiene constante alrededor del 60%. Que este último porcentaje se mantenga estable y sumase más de la mitad de los encuestados es motivo para pensar que la no resolución de la *devolution* el 1979 y el aplazamiento de la cuestión hasta en 1997 no obedecía a un cambio de apoyo social sino que cómo hemos visto, más bien se debía a cuestiones de políticas de partido y contingencias electorales⁴⁶. Ahora bien, con estos datos también cabe una interpretación que puede cuestionar la estabilidad de los arreglos de 1997. Los datos de los extremos –aquellos que apuestan por la independencia y aquellos que se oponen- se han invertido en el periodo 79-01. Razonablemente, se puede decir que el trasvase entre una y otra opción no se produce desde los extremos, sino que una parte importante de quienes se oponían a la independencia en 1997 ahora apoyan la opción de la *devolution*, y si esto es cierto, una parte casi idéntica de escoceses que apoyaban la *devolution* en 1997 ahora son partidarios de la independencia⁴⁷. Esto permitía cuestionarse si, a medio y largo plazo, los arreglos institucionales de la *devolution* iban a ser estables o si más bien la cuestión de la acomodación de Escocia a la *Union*, o incluso su eventual independencia, volverían a estar en primera línea de la agenda política británica.

⁴⁵ *Ibid. idem.* p. 146.

⁴⁶ *Ibid. idem.* pág 144.

⁴⁷ Obviamente, esta explicación no tiene en cuenta el relevo generacional; por ejemplo podría suponerse que las generaciones más jóvenes tienden a apoyar en mayor proporción la independencia.

Con la aprobación de la Scotland Act y la recuperación del parlamento escocés, la posición del SNP se adaptaba a la nueva situación pero sin alterar sus objetivos y planteamientos fundamentales. Según el *SNP Manifesto for the Scottish Parliament. Elections 1999*, el parlamento y las competencias escocesas permitirían empezar a “reconstruir” nacionalmente Escocia suponiendo una mejora en la calidad democrática:

“Our new Parliament, the first in 300 years, can begin to rebuild Scotland. Together we can undo generations of neglect and build confidence in our future. This is Scotland’s Parliament - a Parliament that can focus on our needs and on our potential (...) These key policies are designed to create a modern, accountable and democratic Scotland in keeping with the needs of the people. This manifesto contains details of other policies that will also contribute to the development of Scotland and the welfare and well-being of those who live here”⁴⁸.

A pesar del apoyo a la *devolution*, los objetivos del SNP no cambian; la implantación de la Scotland Act suponía para Escocia una mejora respecto la situación anterior pero lejos todavía de sus necesidades:

The SNP campaigned for the Scottish Parliament because we believed it was a move in the right direction for our country. But *devolution* is not the same as Independence - and it is not nearly enough to make a real difference to Scotland⁴⁹.

En este contexto, el análisis del SNP resalta el hecho que las reformas no comportan un cambio de modelo, y que las competencias y la capacidad de decidir sobre los asuntos escoceses están limitadas por la soberanía de Westminster. Ciertamente, el parlamento de Londres se reserva competencias importantes que quiere retener bajo su soberanía por motivos de interés estratégico como pensiones, inmigración o impuestos. A la vez, también reserva bajo su soberanía la capacidad de legislar para el conjunto de Gran Bretaña de manera discrecional o incluso de modificar legislación emanada de la asamblea escocesa, haciendo que en ciertos ámbitos, como la capacidad

⁴⁸ SCOTTISH NATIONAL PARTY: *SNP Manifesto for the Scottish Parliament. Elections 1999 1999*

⁴⁹ *Ibid. idem.*

fiscal, el parlamento escocés tenga, según el SNP, menos autonomía que los entes locales:

“Although the Scottish Parliament has brought a new level of democracy to our country its powers are strictly limited and therefore there is a limit to what it can achieve. With *devolution* Westminster keeps control of crucial areas like the economy (including our oil), taxation, benefits, pensions, immigration and asylum, broadcasting, defence and international affairs. It also retains the right to legislate in all areas - devolved as well as reserved - and can over-ride the will of the Scottish Parliament without consent. Furthermore, the Scottish Executive’s frequent use of Sewel motions has undermined the Scottish Parliament’s ability to scrutinise legislation in a number of important areas, for example gambling, civil partnerships and nuclear waste. All of this means that Scotland can still be shoe-horned into a political agenda designed to fit the south east of England, or bolted on to UK policy as an afterthought. The Scottish Parliament has passed some important legislation, including bills on free personal care for the elderly, land reform, homelessness and proportional representation for local government elections. However on key issues such as economic growth or pensions it remains powerless and on matters as basic as whether or not to send Scottish troops to war it has no voice. The Scottish Parliament is also the most financially powerless Parliament on earth. Even Scotland’s councils have greater tax varying powers than Scotland’s Parliament. We already have our Parliament – now we need to complete its powers”⁵⁰.

Según este análisis, el SNP se centra especialmente en diseñar el proceso que iniciaría de tener una mayoría suficiente en el parlamento escocés. Según su discurso, la completa soberanía es la manera en que Escocia pueda decidir sus interdependencias, a la vez que es también el vehículo para construir una sociedad del bienestar:

“The primary aim of the SNP is to take Scotland forward to Independence. Independence means the Scottish Parliament

⁵⁰ *Ibid. idem.*

having full control over Scottish affairs, and the right to decide when to share power with others. Independence would give us the same rights and the same responsibilities as other nations. And it would bring greater independence for individuals, families and communities, within a society built on common interests. We want Scotland to have what every other country takes for granted – the freedom to decide what kind of society we want to live in, and how we want to interact with the world around us. In other words, normality”⁵¹.

El discurso nacionalista del SNP no centra pues las referencias a la independencia en motivos identitarios que se podrían calificar de etnicistas, sino que apela más bien a elementos cívicos y de bienestar, elementos de ‘normalidad’ que se dan por descontado en otros pequeños estados de su entorno con los que Escocia debería compararse:

“Independence is not only normal; it is also desirable. Small independent nations like Norway, Denmark and Finland are much more successful than Scotland in terms of both economic prosperity and living standards. Independence gives those nations the powers to shape their country for the better. Scotland could have this too. Scotland is a wealthy country. We have abundant natural resources like oil and renewable energy potential, an educated and skilled workforce and a globally recognised identity and reputation for quality and integrity. So Scotland’s problem is not a lack of resources, but lack of control of these resources. Without that control we lack the ability to use our wealth for the benefit of all Scotland. With Independence, Scotland can pursue successful economic policies like those of Ireland or Finland, to give our economy a competitive edge, the opportunity to grow and to generate wealth to invest in our public services and give Scotland’s pensioners a decent standard of living”⁵².

La restitución del parlamento supone que el proceso de secesión que plantea el SNP incorpore dos novedades en la línea de lo que ya planteaba en el

⁵¹ *Ibid. idem.*

⁵² *Ibid. idem.*

manifiesto del 1987. De un lado, la centralidad del parlamento, donde el SNP impulsará el proceso de secesión cuando obtenga mayoría y, por otro lado, que este proceso empezará con la convocatoria de un referéndum previo para que los escoceses expresen su voluntad, y, en caso de optar por la independencia, entonces iniciar el proceso negociador con el estado:

“Scotland will only gain Independence when the people of Scotland vote for it in a democratic referendum. An SNP Government in the Scottish Parliament will hold a referendum on Independence. If a majority of those who vote in the referendum vote for Independence, representatives of the Scottish Government will then begin negotiations with Westminster to agree an Independence settlement. While negotiations are under way, a written constitution for an independent Scotland will be drafted, which will guarantee rights for Scotland’s citizens and set out how Scotland will be governed”⁵³.

VI. Una nueva etapa con el SNP en el gobierno

Seguramente, más allá de las limitaciones competenciales de la *devolution* respecto a Escocia –todavía más respecto Gales- la constitución del parlamento escocés supone un reconocimiento, una plasmación institucional, de la identidad nacional escocesa, dotándola de un marco de referencia política y no sólo administrativo. En este sentido se puede considerar que se produce un cierto desplazamiento en la concepción tradicionalmente unitaria de la ciudadanía británica, hacia una concepción con elementos de descentralización de ciudadanía. Decir que el modelo tiene elementos de lo que podría definirse como ciudadanía multinacional sería tal vez excesivo, aunque la figura del parlamento escocés vendría a reforzar elementos materiales y simbólicos existentes. Si la generación de un espacio de referencia no sólo cultural sino también político es necesario para la preservación y la promoción de una identidad nacional, esto es, si al lado de elementos culturales son necesarios elementos de ciudadanía, creo que se puede decir que con los cambios iniciados por el proceso de *devolution* se han introducido las bases de una potencial redefinición de los conceptos de ciudadanía e identidad nacional en Escocia y Gran Bretaña.

⁵³ *Ibid. idem.*

A mi entender, la cuestión de fondo de los acuerdos y debates sobre la *devolution* yace en la doble dimensión de descentralización y devolución, es decir en la dimensión administrativa y política. Se mezclan pues elementos de reconocimiento y de gestión, de identidad y de ciudadanía. Por un lado, tal y como apunta McCrone, los escoceses “wanted a parliament to make Scotland a better place to live in with regard to social and economic conditions, and had less interest in either making a statement about symbolic identity or, more narrowly, improving democratic accountability in and on itself”⁵⁴, poniendo de manifiesto que en realidad no era de prever que el nuevo parlamento escocés impulsase políticas radicalmente diferentes a las que se habían realizado hasta entonces. Por otro lado, más allá de las posibles limitaciones competenciales de la *devolution*, la constitución del parlamento escocés supone un reconocimiento institucional de la identidad escocesa, estableciendo un marco de referencia político y no sólo administrativo, dándose una cierta descentralización en la tradicionalmente unitaria concepción de la ciudadanía británica.

Durante los primeros años de la Scotland Act de 1997, se generó una situación de estabilidad, ya que los primeros gobiernos escoceses trataron de evitar la confrontación con las políticas laboristas de Londres⁵⁵. La evaluación del rendimiento y el grado de satisfacción de los escoceses debe valorarse a través de los resultados electorales, y en este sentido, durante los primeros años parecía darse la tendencia hacia un espacio de decisión propio construido sobre los fundamentos de la Scottish Office y un sistema de partidos propio, donde los conservadores tenían un papel minoritario y con la entrada al parlamento de Holyrood de partidos minoritarios como los verdes o los socialistas, pero sin que ello desembocara en una situación conflictiva a nivel institucional, más si tenemos en cuenta que los gobiernos en Londres y Edinburgo eran del mismo color político.

Camino a las elecciones de 2007, podríamos decir que los laboristas se encontraban cómodos en el escenario competencial vigente, mientras que los liberales-demócratas apostaban también por el modelo de 1997 aunque sin renunciar a avances en el autogobierno⁵⁶. Los conservadores todavía jugaban un papel secundario en Escocia después de los años Thatcher, a la espera que en todo caso David Cameron pueda articular un discurso propio respecto la

⁵⁴ McCRONE, *op. cit.* p. 147.

⁵⁵ RENTOUL, *op. cit.* p. 454.

⁵⁶ SCOTTISH LIBERAL DEMOCRATS. *We think Scotland has a bright future*, 2007. p 86.

cuestión, apostando en todo caso para adaptarse a la situación actual aceptando el marco definido por los arreglos de 1997. El SNP, por su parte, continuaba apostando por la secesión democrática y negociada cuando los escoceses lo aprueben en referéndum, lo que requeriría que el partido sea capaz de obtener un apoyo suficiente en el parlamento para poder iniciar el proceso y convocar la consulta. De hecho, la legitimidad del parlamento escocés para convocar un referéndum sería probablemente aceptada por el gobierno británico y, de momento, parece poco probable que este optara para prohibir la consulta si así lo decidiera el parlamento escocés.

Los partidos políticos empezaron a redefinir sus estrategias ante el nuevo escenario que se abría en Escocia en 2007. El SNP con un proyecto político definido, obligaba a los dos principales partidos unionistas, *Labour* y *Conservative*, a intentar resituar su discurso hacia Escocia en la centralidad política. Al oponerse a la independencia de Escocia, su estrategia ha pasado tradicionalmente en buena medida por cuestionar la viabilidad económica de una Escocia independiente, pero a nivel propositivo lo más interesante es analizar como los dos partidos enfatizan en los últimos tiempos la reflexión sobre el concepto de *britishness* que promueven a como proyecto político⁵⁷. En el caso de los laboristas, Gordon Brown impulsa y participa en varios proyectos sobre qué significa la *britishness* hoy y en qué políticas se tiene que materializar, en una línea similar a la que seguía Tony Blair. En un discurso en el *Commonwealth Club* de Londres⁵⁸, cómo anteriormente ya había hecho por ejemplo en la *Fabian Society*, Brown caracterizaba su idea de la Gran Bretaña como un “estado multinacional”, unido no por vínculos de “raza o etnia” sino por valores compartidos, dando una importancia fundamental a las instituciones. Aun así, Brown acaba para referirse a características “nacionales” británicas como por ejemplo el himno, la monarquía o la iglesia de Inglaterra, mezclando pues un cierto sesgo anglocéntrico -que ya había denunciado el manifiesto *A Claim of Right for Scotland* en 1988- con el intento de definir la Gran Bretaña como una nación de naciones, tal y como también se desprendía del pensamiento de Tony Blair. El programa electoral del laborismo para las elecciones de 2007 hacía énfasis en la obra de gobierno del partido, pero destacaba sobre todo la importancia histórica

⁵⁷ Hace falta considerar también que la reflexión alrededor de la idea de *britishness* obedece también a la necesidad de reelaborar el proyecto de identidad británico en relación a los ciudadanos originarios de las colonias británicas, de los flujos de inmigración o la pluralidad religiosa.

⁵⁸ Discurso pronunciado en el *Commonwealth Club* el 27 de febrero del 2007.

de las elecciones; “Perhaps the most important election in Scotland for a generation. Our country stays at a crossroads. On 3rd May our people have a choice between two futures. Between building up Scotland or an uncertain route to breaking up Britain”⁵⁹. Y respecto a la concepción de Escocia seguía apostando por una idea de identidad escocesa, respecto la cual la *devolution* no es tanto un reconocimiento a la dicha especificidad como un instrumento para mejorar las políticas públicas. Es la formulación cercana a la nación de naciones, donde el término para referirse a Gran Bretaña es el estado-nación, que a su vez comprende las diferentes naciones británicas. Así, según el laborismo, los escoceses tienen “the best of both worlds: the strength and stability of a large and powerful nation state and the dynamism and drive of devolved government”⁶⁰.

Los conservadores tienen en cambio la necesidad de reorientar sus posiciones⁶¹. En este sentido, David Cameron intenta desmarcarse de las posiciones vigentes en su partido durante la época de Thatcher ejerciendo una autocrítica explícita respecto la actitud *torie* de los últimos años. Así, deja de poner el énfasis sólo en la cuestión económica y admite que durante los tres siglos de la Union, a pesar de que ésta ha “servido bien a los dos países”, también se ha producido una cierta “erosión de la identidad escocesa”⁶². Lo más relevante en su caso es que Cameron atribuye el alejamiento de los conservadores y de su proyecto en Escocia a los años de gobiernos conservadores durante los ochenta y noventa, cuando se usó a los escoceses como “laboratorio de experimentación” en relación a la Poll Tax, y posteriormente con la oposición a la *devolution*, a pesar de que había quedado claro hacía tiempo que el proyecto obedecía a la “consolidada voluntad del pueblo” escocés. Para Cameron, igual que para Brown, la identidad británica no pasa por el vínculo de la “etnicidad” sino por el tradicional proyecto de un “nacionalismo cívico inclusivo”. Con este horizonte, Cameron apuesta por centrar el discurso conservador en Escocia en las políticas públicas, teniendo en cuenta que, a

⁵⁹ SCOTTISH LABOUR PARTY: *Building Scotland*, 2007, p 3.

⁶⁰ *Ibid. idem.* p. 4.

⁶¹ Para obtener una buena panorámica sobre la evolución reciente de las posiciones conservadoras respecto a Escocia, ver CRESPO ALCÁZAR, Alfredo: “La devolution en Escocia y Gales: lenguaje y adaptación del Conservative Party al nuevo nivel de gobierno”. VII Congreso español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno. Grupo de trabajo 25: Partidos y sistemas de partidos en gobiernos multinivel. 53, Valencia, 2007.

⁶² Discurso pronunciado a Glasgow, el 15 de septiembre del 2006.

diferencia de los laboristas, la cuestión no es si una Escocia independiente podría ser un país rico o pobre, sino de tener presente que la Union debe ser un proyecto de identidad compartida que “apele a los corazones” del conjunto de los británicos⁶³. Los conservadores aceptan el actual marco institucional escocés, y remarcan el fracaso de la coalición *lib-lab* en cuanto al reto del gobierno escocés. Tal y como señalan, este reto no es la separación del resto del Reino Unido sino la provisión (*delivery*) de políticas adecuadas a las necesidades de Escocia⁶⁴. Parece emerger un nuevo intercambio en el discurso entre laboristas y conservadores, que ya se había producido en cierta manera en el sentido inverso durante los años setenta. Así, mientras para el *labour* estas elecciones significaban escoger entre la ruptura o la permanencia de la Union, son ahora los conservadores quienes ponían el acento en la capacidad del marco de autogobierno para mejorar el bienestar escocés .

El SNP, por su parte, continuó con sus planteamientos independentistas en las elecciones de 2007. En su programa electoral argumentaba que la independencia de Escocia permitiría construir una sociedad competitiva y con los niveles de bienestar de otros pequeños estados de su alrededor como Noruega o Irlanda⁶⁵. Para conseguir el objetivo de la independencia, el SNP planteaba un proceso que debería conducir a un referéndum en el horizonte del 2010⁶⁶. Tres meses después de las elecciones, el gobierno del SNP de hecho publicaba ya su propuesta, *Choosing Scotland's Future. A National Conversation*, donde se exponen las acciones que deben conducir a la celebración de un referéndum sobre la organización política de Escocia. El énfasis se hace en la Union Act de 1707, y no en cambio en la Union of the Crowns de 1603, por lo que tal y como afirma el documento, la monarquía británica continuaría ejerciendo la jefatura de un eventual estado escocés⁶⁷ .

¿Existe pues una lectura inequívoca sobre la situación actual de Escocia y de su posible evolución futura? Una instantánea del momento mostraría un apoyo mayoritario de la población escocesa a incrementar el autogobierno sin optar por la vía de la secesión, en un punto a medio camino entre el laborismo

⁶³ Artículo del Daily Telegraph, 11 de abril del 2007.

⁶⁴ SCOTTISH CONSERVATIVE PARTY: *Scottish Parliament Election 2007*.

⁶⁵ SCOTTISH NATIONAL PARTY: *Manifesto 2007. It's time*, 2007, p. 7.

⁶⁶ *Ibid. idem.* p. 15.

⁶⁷ SCOTTISH EXECUTIVE: *Choosing Scotland's Future. A National Conversation*, Edinburgo, Scottish Executive, 2007, p. 24.

y el nacionalismo escocés. La clave estaría tal vez en la respuesta que se daba mayoritariamente en una encuesta sobre por qué los escoceses encontraban deseable un *devolved parliament* en Escocia; alrededor del treinta por ciento de los encuestados mencionaban las mejoras económicas como elemento a favor de la *devolution*, mientras que la mayoría –más de la mitad- argumentaba como motivo que los escoceses pudieran resolver sus “propios asuntos”⁶⁸. Con este escenario, las elecciones de 2007 parecían presentarse como un plebiscito sobre la relación de Escocia con la Unión. Durante las semanas previas a las elecciones se publicaron diversas encuestas en medios de comunicación, las cuales confirmaban, más allá de su validez y de los distintos resultados según como se formulaban las preguntas⁶⁹, una victoria del SNP y unos niveles de apoyo al autogobierno y a la independencia significativos, lo que reforzaba en cierta manera la advertencia de los laboristas, y estuviera realmente en juego el futuro mismo de Gran Bretaña. A pesar de dichos augurios, siempre difíciles de valorar en su dimensión como instrumento de campaña electoral, los resultados de las elecciones fueron más ajustados de lo esperado, aún cuando la victoria del SNP no puede considerarse de otro modo que de histórica: por primera vez en medio siglo, los laboristas perdían unas elecciones en Escocia, y eran los nacionalistas escoceses quienes se situaban como primera fuerza política. Diversos análisis de las elecciones de mayo de 2007 ponen de manifiesto que el resultado del SNP obedecería en buena medida a una evaluación en términos de qué partido ofrecía una mejor capacidad de gestión, y por otro lado, que en el voto influyeron temas generales que incluyen tanto *devolved* como *reserved matters*, lo cual significaría que si bien el candidato del SNP recibe una buena valoración como primer ministro frente al candidato del *labour*, temas generales que afectan a Escocia en diversos grados (como las tropas en Irak, las centrales nucleares o los misiles Trident en bases militares escocesas) también pesaron de manera relevante en el voto, aún cuando no competan al parlamento escocés⁷⁰. Esto demostraría que las elecciones del

⁶⁸ Las referencias a las encuestas mencionadas en esta sección, y en general para Escocia pueden encontrarse por ejemplo en BERNIE, L., BRAND, J. and MITCHELL, J.: *How Scotland votes*, Manchester, Manchester University Press, 1997. También de BRAND, J.: *The national movement in Scotland*, London, Routledge and Kegan Paul, 1978, para períodos anteriores.

⁶⁹ Estas encuestas coincidían con el 300 aniversario de la Union Act de 1707. Publicadas entre noviembre de 2006 y enero del 2007, el apoyo a la independencia escocesa oscilaba entre el 31% del Daily Telegraph, el 40% de Channel 4, y el 45% de un estudio encargado por el SNP.

⁷⁰ Para un análisis explicativo de los resultados electorales de mayo de 2007, ver CURTICE, John y ORMSTON, Rachel: “Who lost, Blair or MacConnell?”, Scottish Center for Social Research. <http://www.natcen.ac.uk/scotland/pages/downloads/Who%20lost%20-%20Blair%20or%20McConnel>

2007 fueron de nuevo percibidas por una parte significativa del electorado en términos de políticas públicas, aún cuando el voto recibido por el SNP también se explicaría en buena parte por los marcadores identitarios y el apoyo a sus posiciones soberanistas⁷¹. En cualquier caso, una mayoría de los escoceses piensan que el parlamento de Escocia debería ampliar sus poderes, y la opción por la soberanía, aunque no mayoritaria, tiene en la sociedad escocesa un peso relevante al margen del apoyo a los diferentes partidos políticos. Así pues, parece plausible que la *devolution* ha producido una situación de equilibrio inestable y que la acomodación de Escocia en Gran Bretaña permanecerá una cuestión abierta de cara al futuro.

l.pdf. Fecha de consulta, marzo 2008.

⁷¹ Para el análisis del voto al SNP basado tanto en sus posiciones políticas como en su capacidad de gestión, ver DENVER, David; JOHNS, Robert; MITCHELL, James y PATTIE, Charles: “The Holyrood elections 2007: Explaining the results”, <http://www.scottishelectionstudy.org.uk/docs/EPOP07paper.doc>. Fecha de consulta, marzo 2008.

Pensamiento latinoamericano, globalización e identidad en el siglo XXI: la vigencia del pensamiento internacional de Leopoldo Zea

Samuel Sosa Fuentes

Profesor-investigador del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México

Especialista en Pensamiento Latinoamericano e Identidad, Cultura y Diversidad en América Latina

GLOBALIZACIÓN CULTURAL, IDENTIDAD, CULTURA Y PENSAMIENTO LATINOAMERICANO, LEOPOLDO ZEA, OTREDAD INDÍGENA LATINOAMERICANA

Resumen

En este artículo, el autor analiza los grandes aportes al pensamiento social latinoamericano del filósofo mexicano Leopoldo Zea sobre los temas de la identidad y la cultura en América Latina y su vigencia en la era de la posmodernidad. Se destaca la complejidad analítica que, en un mundo global, constituye el estudio de la identidad cultural y los procesos de liberación social a través de la revalorización de la cultura y la cosmovisión del mundo indígena. Asimismo, el autor resalta puntualmente los impactos sociales del proceso de globalización cultural en la crisis de las identidades nacionales dentro del sistema mundial. Finalmente, se advierte y comprueba que las reflexiones filosóficas y políticas de Leopoldo Zea sobre la identidad latinoamericana constituyen un marco de referencia fundamental para entender e interpretar el significado del resurgimiento del movimiento indígena en América Latina al inicio del siglo XXI.

CULTURAL GLOBALIZATION, IDENTITY, CULTURE AND LATIN AMERICAN THOUGHT, LEOPOLDO ZEA, LATIN AMERICAN INDIGENOUS IDENTITY AND MOVEMENT

Abstract

In this article, the author analyzes the main contributions and prevailing of the Mexican philosopher Leopoldo Zea to Latin American social thought in terms of its identity and culture. It emphasizes the analytical complexity that establishes the study of the cultural identity and the social liberation process through a revalorization of culture and indigenous Cosmo vision. Following this idea, the author highlights the social impacts of the cultural globalization and the national identity crisis in the World-System. Finally, the author advises that Leopoldo Zea's philosophical and political considerations are essential and necessary for the understanding and the interpretation of the Latin-American indigenous movements at the beginnings of the XXI century.

En la búsqueda de la identidad se va encontrando al individuo, pero al concreto. Hombres concretos que luchan por hacer patente su identidad; pero no para separarse de los otros hombres, sino para participar con ellos, pero como sus iguales; iguales por peculiares, por poseer como todos los hombres una personalidad o una individualidad¹.

Leopoldo Zea

Sumario

I. Introducción.-II. Capitalismo global e identidades.-III. La identidad latinoamericana en el pensamiento social de América Latina.- IV. Identidad cultural y liberación latinoamericana en el pensamiento de Leopoldo Zea.- V. La cuestión indígena en Zea.- VI.- Consideraciones finales.

I. Introducción

En este artículo, se abordan los significativos aportes generados sobre el análisis de la identidad y la cultura latinoamericanas en la era global a través de las reflexiones del pensamiento filosófico, político-social e histórico de uno de los más importantes pensadores latinoamericanistas cuyas reflexiones sobre la

¹ ZEA, L.: *Discurso desde la marginación y la barbarie*. España, Barcelona, Editorial Anthropos, 1998, p. 272.

identidad cultural y, sobre todo, la cuestión étnico-indígena como fundamento de la latinoamericanidad han resultado esenciales para el conocimiento de la historia cultural, social y política de las formaciones sociales de América Latina y, a la vez, un marco de referencia fundamental para interpretar el significado del resurgimiento de los movimientos indígenas latinoamericanos de las últimas décadas. Nos referimos a las reflexiones filosófico-políticas sobre la identidad cultural latinoamericana del mexicano Leopoldo Zea, fallecido en junio de 2004. Es importante señalar aquí que la idea central de hacer un análisis sobre la vigencia del pensamiento del maestro Zea sobre los problemas de la identidad cultural y la cuestión indígena se explica y justifica porque consideramos, sin duda alguna, que es este gran pensador latinoamericano el que busca, por un lado, rescatar la identidad y la cultura latinoamericana a través de la revaloración del mundo y la cultura indígena, pero no como un motivo o tema costumbrista y folklórico esencialista idealizando “la pureza indígena” y su pasado, sino como un proceso social de afirmación por la liberación de su condición histórica de exclusión, y como un elemento substancial que conforma la identidad de América Latina; y, por el otro, porque creemos que las reflexiones del filósofo mexicano establecen la visión actual global y totalizadora para la comprensión, desde la crítica, de la complejidad analítica que constituye el tema de la identidad, la cultura y la liberación latinoamericana en el actual proceso de globalización. Asimismo, las reflexiones filosófico-políticas de Zea se vinculan en la permanente preocupación por continuar la consolidación de un pensamiento social propio latinoamericano, que iniciaran autores como Francisco de Miranda, Simón Bolívar, Andrés Bello, Francisco Bilbao, José María Luis Mora, Lucas Alamán, José Victorino Lastarria, Esteban Echevarría, Eugenio María de Hostos, Manuel González Prada, José Ingenieros, Enrique José Varona, Domingo Faustino Sarmiento, pero, sobre todo, el argentino Juan Bautista Alberti que, en 1842, escribió *Ideas para presidir la confección del Curso de filosofía Contemporánea* y fue el primer pensador latinoamericano que se planteó, en dicha obra, el problema de nuestra filosofía y la posibilidad de reflexionar sobre los problemas propios de nuestra América. Pero además resulta importante el cuestionamiento de la influencia de la colonialidad del saber y del conocimiento eurocéntrico y anglosajón. En este sentido, el presente ensayo se encuentra dividido en tres niveles de reflexión. En primer lugar, se abordará, en una visión general, el análisis del proceso de globalización cultural y su impacto en las identidades. En segundo lugar, se tratará el tema de la identidad latinoamericana en el pensamiento social latinoamericano y,

por último, se analizará la visión y contribución del pensamiento universal de Leopoldo Zea a los temas de la identidad, la cultura y la liberación de América Latina en la era de un mundo global.

II. Capitalismo global e identidades

El tema de la identidad es complejo y controvertido. Sin embargo, a partir del proceso de globalización planetaria, resurge en la actualidad con fuerza inusitada en las discusiones académicas y se ha ubicado en el centro de los debates políticos. Néstor García Canclini nos advierte el sentido, el significado y el alcance de la identidad:

La identidad es importante porque todos necesitamos tener signos de arraigo, de diferencia, de consistencia de los que somos. Las identidades no van a desaparecer. Lo que está desvaneciéndose es la posibilidad de construir políticas o acciones reivindicativas eficaces a partir del esencialismo, de absolutizar la identidad en oposición tajante a todo lo diferente. Las identidades son espacios de afirmación desde los cuales negociar con los poderosos de las otras identidades o del mercado².

Por su parte, Javier de Lucas, en su obra sobre la globalización y las identidades, nos dice:

La amenaza a las identidades culturales no hegemónicas desde el proceso de globalización procede del hecho de la introducción inexorable de la lógica del mercado mundial en el ámbito también de la cultura, una penetración todavía más lesiva en el caso de identidades culturales que no tienen recursos políticos para presentarse con capacidad de intervención en este proceso. Ésta es la razón de la sensación de amenaza (y de menosprecio) que viven los grupos que se identifican a través de ella y que ven multiplicado de esta manera el detrimento de un elemento clave de su dignidad³.

² GARCÍA CANCLINI, N. "Si las políticas culturales se ocuparan de la globalización", en *El Financiero*, Diario. México, 27 de enero de 2000. p. 22.

³ DE LUCAS, J.: *Globalización e Identidades. Claves políticas y jurídicas*, Barcelona, Icaria Editorial, 2003, p. 37.

En realidad la cuestión de la identidad cultural es un proceso histórico-social de una gran complejidad, pues no sólo es, en efecto, simplemente la acumulación de ideas, costumbres, tradiciones, lenguas, formas de comer y vestirse, cosmovisión de la existencia y el ser que nos llegan de generaciones anteriores, sino un proceso de construcción en el que individuos y grupos sociales se van definiendo a sí mismos en estrecha vinculación de interacción con sus diferentes y semejantes. Se trata de un proceso dialéctico y complejo que implica concebirlo como la unidad de la diversidad, como deconstrucción y re-creación y como continuidad y ruptura. Es decir, cada cultura será llamada a reflexionar, a hacer un examen de su memoria histórica e identificar qué cualidades, experiencias, tradiciones y valores son las más útiles e importantes para sí mismas y sus posibilidades de transformar para construir nuevas alternativas al actual orden cultural globalizado como una forma de defensa y afirmación de lo nacional, lo regional y lo local y, sobre todo, un reconocimiento y aceptación de “Yo” y el “Otro”, del “Nosotros” y de la “Otridad”.

Como nos problematiza y expone lucidamente Alain Touraine:

El individuo no puede constituirse como Sujeto autónomo sino a través del reconocimiento de Otro. Reconocer al Otro no significa ni descubrir, tanto en él como en sí mismo, un Sujeto universal, ni aceptar su diferencia: significa reconocer que hacemos, en situaciones y sobre materiales diferentes, el mismo tipo de esfuerzo por conjugar instrumentalidad e identidad. Lo que es muy distinto de buscar, como intenta Habermas, las condiciones universales de comunicación, ya que no se trata de dialogar con el Otro sino de reconocerlo como Sujeto y de esta manera reconocerse uno mismo también como tal⁴, a partir del Otro.

En efecto, el proceso de globalidad tiene consecuencias complejas y significativas sobre las identidades culturales *porque en la formación o construcción de cualquier identidad cultural, la idea del ‘otro’ es decisiva, y la globalización pone a los individuos, los grupos y las naciones en contacto con una serie de nuevos ‘otros’ en relación con quienes pueden definirse⁵*. En

⁴ TOURAINE, A.: *Igualdad y Diversidad. Las nuevas tareas de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 200. p. 70.

⁵ LARRAIN. J.: *Identidad y Modernidad en América Latina*. México, Editorial Océano, 2004, p. 60.

otras palabras, la construcción de la identidad es un proceso social en un doble nivel de percepción: por un lado, los individuos se definen a sí mismos en términos de ciertas categorías sociales –identidades colectivas- compartidas, culturalmente definidas, tales como género, clase, etnia, sexualidad, religión, nacionalidad que contribuyen a especificar al sujeto y a su sentido de identidad. Por el otro, la identidad implica una referencia a los “otros” en dos sentidos. Primero, los otros son aquellos cuyas opiniones acerca de nosotros internalizamos, cuyas expectativas se transforman en nuestras propias auto-expectativas. Y, segundo, son aquellos con respecto a los cuales queremos diferenciarnos y definirnos.

Como puede observarse, los conflictos y retos que plantea la globalización a la diversidad de identidades culturales locales, regionales y nacionales del sistema mundial son de gran complejidad al grado que, hoy día, constituye uno de los debates centrales en los análisis de la dinámica y las tendencias de los escenarios futuros del poder mundial.

De hecho, la profundidad de la crisis de las identidades en todo el mundo se explica, entre otros factores, por la pérdida de toda referencia de lo nacional-local y lo geográfico-territorial por parte de las sociedades masificadas y dependientes, cuyas culturas no han sido capaces de mantenerse y resistir a los embates culturales avasalladores de los procesos de globalización y, sobre todo, al uso intensivo de los nuevos procesos tecnológicos y mediáticos –la nueva realidad virtual cibernética- aplicada a los procesos productivos industriales y financieros del capitalismo mundial.

Así y todo, la conformación y construcción de la identidad cultural en el contexto de la globalización es la expresión de la relación contradictoria en que se manifiesta la dialéctica de lo objetivo-subjetivo, lo abstracto-concreto, lo local-global. El conjunto de factores que la definen y la sustentan son:

1. Los que se refieren a las relaciones del hombre con la naturaleza y que correlacionan al individuo con su espacio ambiental: las tecnologías para la producción, artesanía, medicina popular, arte culinario, arquitectura y urbanismo.
2. Los que presiden las relaciones entre los hombres: lengua, sistema de comunicaciones y educación, actividades lúdicas, artísticas (folklore, música, danza, etc.), guerras, etc.

3. Los que relacionan los factores geográficos y las relaciones humanas: modos de organización social y económica (relaciones de producción, lazos familiares, étnicos y raciales, etc.)
4. Los que rigen los nexos entre el hombre y el ámbito supranatural que él crea: mitos, costumbres, prácticas y creencias religiosas, prácticas populares, etc.⁶.

De esta manera, la identidad cultural, entendida como proceso dialéctico, es el resultado de la unidad de los factores diversos, arriba señalados, que conforman un conjunto de rasgos que tipifican a un individuo o colectividad permitiéndole reconocerse como tal; es la unidad en la diferencia donde el sujeto social se conforma con su sentido histórico, en una relación espacio temporal concreta, desarrollando una identidad dinámica que sintetiza lo endógeno y lo exógeno, el presente, el pasado y el futuro, lo individual y lo colectivo, lo consciente y lo inconsciente, los factores naturales y sociales⁷.

En última instancia, la identidad cultural de una sociedad dada es la expresión de la esencia humana producto de la interacción dialéctica de sus relaciones sociales de producción en un contexto histórico global determinado. Los corolarios de la globalización cultural en las identidades se manifiestan, entre otros factores, en la pérdida de la referencia y transmisión de los valores y símbolos culturales más auténticos de los pueblos, que son relegados a un segundo plano dado el proceso de movilidad que tienen los recursos tecnológicos y humanos, y al dominio creciente por parte de estos centros multimillonarios de los medios de comunicación masivos que se centralizan cada vez más, lo que hace perder su privilegio a los símbolos culturales asociados con un territorio⁸.

Sin embargo, el proceso actual de globalidad cultural es, paradójicamente, el mayor productor de nuevos discursos, movimientos e imaginarios sociales de carácter étnico opuestos a dicho proceso. De este modo, la globalización, al tender a la homogeneidad cultural, abre dialécticamente las posibilidades para que las culturas locales se manifiesten antagónicamente. En otras palabras,

⁶ MOYA PADILLA, N.: "Las ciberidentidades: efectos de la globalización tecnológica", en www.ucf.edu.cu/publicaciones/anuario2002/cienciasoc.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

frente a cada acción global surge su contrario global. Vivimos tiempos difíciles, pero la esperanza y la utopía de otro mundo posible, diferente, diverso y multicultural no ha muerto, porque a “guerras y ataques preventivos imperiales”, resistencias sociales preventivas mundiales⁹.

En efecto, la globalización capitalista produce y encuentra, dialécticamente, su contrario, su contraparte. Frente a una *globalización que aspira a la homogeneización del mundo, funcional a los intereses del mercado, contemplamos ya una rebelión que se generaliza, todavía de manera incipiente pero que crece en dimensión: las culturas locales, regionales y nacionales rechazan la imposición y reivindican sus tradiciones, afirman sus derechos y niegan la estandarización de los valores, gustos y formas de vida que impone el capitalismo mundial... surgen tendencias de oposición política, social y cultural que pugnan por cambiar realmente a la sociedad y a la civilización actuales, que luchan por descentralizar los poderes y diversificar las jerarquías verticales. Que se obstinan en contrarrestar lo homogéneo y convertirlo en heterogéneo, en buscar nuevos caminos y en denunciar el aspecto opresivo y degradante del actual modo de producción... individuos, grupos, minorías, comunidades étnicas y subculturas diversas levantan la voz y dan testimonio no solamente de sus formas de vida, tradiciones y experiencias, sino que se movilizan políticamente e intelectualmente en contra de la dominación vertical se les impone... Estas contradicciones internas del sistema comienzan aflorar poderosamente y otorgan nuevas bases a las libertades y a democracia participativa en el mundo*¹⁰.

En consecuencia, los nuevos imaginarios sociales de la sociedad civil resultantes de dichas transformaciones, parecen haber percibido lógicamente y aprovechar, tácticamente, *este debilitamiento ‘por arriba del Estado’, que comporta ajustes y redefiniciones legales en términos de soberanía, a la que se renuncia a favor de la integración dentro de los grandes focos de desarrollo de este nuevo orden posindustrial e informacional (TLC, Unión Europea, etcétera), para atacar ‘desde abajo’ al Estado, imponiendo un nuevo orden que restaure democráticamente el derecho a la igualdad de las minorías nacionales étnicas, oprimidas cultural, económica, política y socialmente*¹¹.

⁹ SOSA FUENTES S.: “El fundamento global del imperialismo en el siglo XXI: la Doctrina Bush”, en *Cuadernos Americanos*, Nueva Época, n.º. 101, año XVII, vol. 5, septiembre-octubre del 2003, México, Universidad Nacional Autónoma de México. p. 142.

¹⁰ FLORES OLEA, V.: op. cit., p. 148.

¹¹ JOSEPH PUJADAS, J.: “Minorías étnicas y nacionales frente al Estado y la globalización: reflexiones

En efecto, hoy en la era global, han sucedido modificaciones sociales que descentran, replantean y cobran una nueva significación los conceptos de identidad cultural étnica, y por lo tanto, redefinen la naturaleza de sus relaciones y de su existencia con el sistema mundial. La irrupción de la sociedad del conocimiento, la expansión de la información y las nuevas tecnologías, el incremento de industrias culturales globales con una infraestructura de producción y de consumo inimaginables en el pasado, así como la importancia de una política de reconocimiento a la diversidad cultural y la aparición de importantes movimientos socioculturales –particularmente los movimientos indígenas en América Latina– le han dado otro peso y otra significación a la cuestión, presencia y resurgimiento de las identidades culturales y movimientos étnicos.

En América Latina, por ejemplo, las identidades culturales y sus nuevas formas de hacer y de pensar están definiendo, hoy día, los derroteros de la nueva geocultura de las sociedades y las naciones latinoamericanas. En rigor, vivimos un mundo en el que corre parejo la resurrección de las identidades locales, es decir, aquello que había estado históricamente de alguna forma por debajo y subordinado, irrumpe y busca reconocimiento y justicia.

En este sentido, la cultura y las identidades culturales han dejado de ser el reflejo de los dictados hegemónicos de la política y la economía. Incluso pasan a ordenar sus contenidos y orientaciones sociales, como lo prueban los nuevos movimientos sociales indígenas que llevaron al poder al Presidente Boliviano Evo Morales. Las luchas políticas en América Latina y en el mundo, cada vez más, serán de disputa por el modelo cultural de la sociedad, es decir, por modelos y sentidos de vida colectivos donde la diversidad cultural y el respeto y reconocimiento a sus formas, valores y modos de las culturas nacionales sean integradas al desarrollo y no excluidas. Así, en América Latina, la reconfiguración de las identidades y culturas tradicionales -campesinas, indígenas, negras- que resisten y construyen alternativas a la dominación de la globalización cultural, impiden el trasplante puramente mecánico de otras culturas y en el potencial que representa su diversidad no sólo por la alteridad que ellas constituyen sino por su capacidad de aportarnos elementos de distanciamiento y crítica de la pretendida universalidad deshistorizada del progreso y de la homogenización que impone la modernización del modelo

desde el otro lado del Atlántico”, en Leticia Reina: *Los retos de la etnicidad en los estados-nación del siglo XXI*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor e Instituto Nacional Indigenista, 2000, p. 104.

cultural global occidental. De ahí entonces, la importancia imprescindible de entrar al análisis del pensamiento latinoamericano sobre de la identidad cultural de América Latina.

III. La identidad latinoamericana en el pensamiento social de América Latina

Hoy día, en tiempos de complejidad y crisis social civilizatoria global, como un extraordinario renacer y de reveladora sensibilidad por lo cultural se ha vuelto a plantear en América Latina, con una centralidad meridiana, el problema de la identidad. Cuestión aún más profunda y compleja toda vez que la ineluctable interacción de convivencia de los pueblos y sociedades abarca todo el planeta.

A lo largo del proceso de la historia latinoamericana, la preocupación por definir su identidad ha sido una preocupación, dilema y tarea permanente, tanto desde la visión y explicación histórica cuya condición colonial y de dependencia selló y caracterizó a la identidad de América Latina, como desde la dimensión de las reflexiones del pensamiento social y filosófico latinoamericanos.

Sin embargo, es importante señalar que, desde la visión y explicación histórica, el problema de la identidad latinoamericana se plantea a partir de la relación hegeliana de amo-esclavo, señor-siervo, conquistador-conquistado, colonizador-colonizado¹². En efecto, como observa Lourdes Sánchez:

Al hablar de la identidad latinoamericana, necesariamente tenemos que remontarnos a las culturas a las culturas originales y al choque cultural surgido entre los conquistadores europeos y los pobladores originarios que hizo ostensible diferencias étnicas, religiosas, lingüísticas. De esta manera, a los ojos de los españoles, los indígenas aparecerán como ‘salvajes e incultos’, idea que a la postre será el primer ingrediente de la ‘identidad’ definida frente al invasor europeo...un encuentro entre dos universos culturales del que emanó una concepción eurocéntrica de raza

¹² ZEA, L.: “América Latina: ¿Cuales culturas y cual integración?”, en *Estudios Latinoamericanos*, volumen 1, año 1 julio-diciembre de 1986, n° 1, México, Centro de Estudios Latinoamericanos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, p. 81.

contrapuesta a la de etnia, la cual fue por primera vez utilizada en América y después aplicada al resto del mundo colonizado, con el fin de marcar las relaciones de poder entre Europa y las otras poblaciones no europeas que fueron objeto de colonización. La colonización va a negar a la cultura prehispánica y va a establecer dos tipos de identidades unas clasificadas 'etnias' y otras como 'raza' que tienen su origen en la imposición...se le dará un nuevo sentido a la raza, término únicamente aplicable a los europeos y, por lo tanto, será necesario buscar otro concepto para referirse a los originarios de América, para quienes se acuño 'etnia', que denominaban personas de origen no europeo e individuos que no tienen alma por no ser cristianos y, en consecuencia, no pueden considerarse como seres humanos...Por lo tanto, la identidad de las personas la va a marcar el color de la piel, produciéndose la desigualdad étnica que se traducirá en una marcada inferioridad de raza y de cultura. El color de piel determinará los roles en estas sociedades¹³.

Ahora bien, desde la perspectiva del pensamiento social latinoamericano Pablo Guadarrama González, actualmente uno de los investigadores más rigurosos e importantes sobre el estudio de la cultura, la identidad y el pensamiento filosófico de y sobre América Latina, nos advierte que si bien es cierto que el tema de la cultura en el pensamiento social latinoamericano tomó progresivo interés desde las últimas décadas del siglo XX, y que hoy en día abunda la literatura que se dedica a su estudio, no debe ignorarse que las reflexiones sobre el lugar, los valores y los problemas de nuestra cultura son de vieja data¹⁴ y siempre han estado presentes en la meditación filosófico-política de la región. Por ello, de acuerdo a Luis Rubilar Solís¹⁵, desde la formación de los estados nacionales en América Latina, el proceso histórico de la construcción de la identidad cultural de la región ha sido la preocupación central de la creación intelectual, ideológica y social de impronta latinoamericana.

¹³ SÁNCHEZ MENDOZA, L.: "La identidad latinoamericana", en Ileana Cid (compiladora): *Diversidad cultural, economía y política en un mundo global*. México, Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2001, pp. 165-166.

¹⁴ GUADARRAMA GONZÁLEZ, P.: *José Martí y el humanismo en América Latina*. Bogotá, Colombia. Edición del Convenio Andrés Bello. 2003. p. 62.

¹⁵ RUBILAR SOLÍS, L.: *Identidad Latinoamericana: bases epistemológicas y proyecciones éticas*, en www.rehue.csociales.uchile.cl/p, 2000.

En efecto, la cuestión de la identidad latinoamericana es producto del desarrollo histórico de las reflexiones que se produjeron a partir y desde el pensamiento crítico, político, social y filosófico de América Latina en torno a su existencia y autenticidad, como una forma de defensa y afirmación de la nación. Así, las diversas interpretaciones y debates sobre la identidad latinoamericana entre los pensadores del subcontinente concurrieron en una vasta y productiva creación de obras, estudios y análisis en torno a la identidad y la cultura, examinada desde diversos momentos históricos y visiones políticas e ideológicas -con diferentes matices- hasta la perspectiva de los diversos enfoques multidisciplinarios de las humanidades y ciencias sociales de la región -las relaciones internacionales, la ciencia política, la historia, la sociología, la antropología, la economía, la filosofía y el ensayo literario-, unos afirmando y revalorando el origen indígena, otros cuestionando agudamente el pasado colonial, y, otros más, combinando ambos enfoques para examinar el presente.

Asimismo, cabe señalar que la reflexión y el discurso histórico sobre la identidad latinoamericana se ha visto permeado -como factores de tensión endógenos y exógenos-, por las contradicciones y la querrela casi titánica entre pares contrarios: nacionalismo-cosmopolitismo, tradición-modernidad, socialismo-capitalismo, dictadura-democracia, revolución-reforma, dependencia-autonomía, disgregación-integración, homogeneidad-fragmentación, local-global, bienestar común-exclusión selectiva.

En síntesis, la cuestión de la identidad latinoamericana en las distintas formaciones económico-sociales de América Latina y a lo largo de su tiempo histórico, particularmente las últimas décadas del siglo XIX y todo el siglo XX, ha producido una gran diversidad de ideas, pensamientos y filosofías, esforzándose, todas, por explicar su realidad concreta, sin embargo, todas esas interpretaciones y formas de pensamiento han tratado, en su fin último, de buscar la explicación, el sentido y solución de su objeto central de análisis: descubrir y definir al ser latinoamericano, sus orígenes, su historia, su cultura, su diversidad y su futuro identitario.

Es importante señalar aquí, la gran complejidad analítica y epistemológica que la cuestión de la identidad y la cultura en el pensamiento social de América Latina ha significado, al otorgarle éste, especial atención a la presencia indígena y, en el discurso identitario, hacer suya la otredad indo-americana.

En otras palabras, *la apropiación del Otro indígena en el discurso intelectual latinoamericano de los dos últimos siglos es particularmente compleja, puesto que el Otro es parte de un Todo que se experimenta como marginal con respecto a un centro dominante, lo que lo ubica en posición de agente activo envuelto en una empresa de autoafirmación y valoración de su identidad fundada en el rechazo del dominio económico, político y cultural impuesto desde afuera. Desde este punto de vista, Latinoamérica puede ser concebida como un continente de alteridad doble: por una parte, la otredad referida desde el espacio europeo y norteamericano; por otra, la presencia del Otro indígena, agente generado por el poder institucionalizado que legitima el discurso del colonizador español –portugués y francés– a partir de su presencia en el continente desde 1492. Esta doble alteridad ha constituido la base de una serie de afirmaciones problemáticas y ambiguas referentes a la supuesta identidad continental o supranacional de Latinoamérica*¹⁶.

En efecto, en el análisis y estudio de la identidad latinoamericana *el primer problema que se presenta es el de la posible unidad u homogeneidad del continente, lo que llevaría a invocar una esencia o realidad ontológica desde donde sustentar esa identidad. A menudo se ha buscado esta esencia en la etnia, la lengua y/o la religión*¹⁷.

Aun más, cualquier estrategia de investigación sobre el problema de la identidad nacional, necesita un cierto grado de homogeneización en el proceso de selección –inclusión o exclusión– de los diversos factores que la constituyen, su identificación con un proyecto común y la forma cómo interpreta su historia.

Sin embargo, *cuando se emprende un proyecto de esta naturaleza en una sociedad compuesta de múltiples agrupaciones étnicas –como la latinoamericana–, el observador debe relativizar la propuesta de homogeneidad del grupo en cuestión, puesto que fácilmente puede caer en el error de identificar al grupo en términos engañosamente apriorísticos, lo que acarrea el riesgo de reducir la seriedad de la observación –investigación–. Este es el descuido que se ha*

¹⁶ LUENGO, E.: “La otredad indígena en los discursos sobre la identidad latinoamericana”, en *Anales, Nueva Época*, n° 1, Género, Poder, Etnicida, Instituto Iberoamericano, Universidad de Göteborg, 1998, pp. 37 – 38.

¹⁷ RAWICZ, D.: *Ensayo e Identidad cultural en el siglo XIX latinoamericano. Simón Rodríguez y Domingo F. Sarmiento*, México, Universidad de la Ciudad de México, 2003, p. 17.

*cometido cuando los discursos de identidad “indigenizan” o generalizan el carácter homogéneo de la población indígena de Latinoamérica. Descuido considerable, si, por ejemplo, observamos que los límites geográficos nacionales propios del legado colonial no necesariamente se corresponden con los contornos étnicos que dibuja el mapa racial latinoamericano*¹⁸.

Consecuentemente, esta situación ha llevado, a su vez, a otro error analítico de mayor consideración al tratar de definir la identidad latinoamericana: *el empecinamiento con el que se trata de uniformar el sentido de pertenencia a un grupo peculiar. Esto trae como consecuencia que la heterogeneidad cultural del continente se vea restringida a artificios reductivos que niegan la diversidad para ponderar la homogeneidad como rasgo pertinente a la cultura latinoamericana. Ese tipo de discurso de identidad es que todos los indios son iguales. Esta postura, además de tener profundas implicaciones socio-políticas, niega la especificidad de lo local, y se acomoda al servicio del logos occidental*¹⁹.

Y si consideramos, aunando a ello, que la mayor parte de la población de América Latina es mestiza y una menor proporción blanca-criolla, el análisis y las reflexiones sobre la cultura, la cuestión indígena y la diversidad latinoamericana, el problema sobre la identidad se tornan de una mayor complejidad.

Empero, el pensamiento crítico en América Latina –particularmente el marxismo latinoamericano y la filosofía de la liberación– a través de una larga y difícil marcha de confrontaciones y debates epistemológicos con las diversas corrientes filosóficas de pensamiento y de la experiencia de lucha de la realidad social, se ha encontrado, al fin, con el hombre histórico, total y concreto²⁰.

¹⁸ LUENGO, E.: *op. cit.*, p. 38.

¹⁹ *Ibidem.*, pp. 38 y 41.

²⁰ Hoy día existe una importante obra escrita sobre la historia del marxismo latinoamericano, sin embargo, para un análisis general, y a la vez profundo y riguroso de la historia del marxismo en América Latina y sus principales autores, pueden consultarse las siguientes obras: José Aricó: *Marx y América Latina*, México, Alianza editorial mexicana, 1982; Horacio Cerrutti Guldberg: *Filosofía de la liberación latinoamericana*, México, 1983; Agustín Cueva. “El marxismo latinoamericano: historia y problemas actuales”, en Revista *Tareas*, n° 65, Panamá, 1987; Enrique Dussel: *Filosofía de la liberación*, México, 1977; Raúl Fornet-Betancourt: *Transformación del Marxismo. Historia del marxismo en América Latina*, México, Plaza y Valdés Editores, 2001; André Gunder Frank: *IL Nuovo*

En suma, el problema de la identidad cultural en el pensamiento crítico social latinoamericano, *si bien parece ser en ocasiones de reciente atención, tiene en verdad sus antecedentes muy marcados, aunque por supuesto bajo diferentes denominaciones, mucho antes de que podamos hablar propiamente de filosofía latinoamericana. Sin embargo, este hecho no debe conllevar a que se ignoren las reflexiones que sobre el tema atesora el pensamiento de esta región, siempre preocupado por la inserción de la especificidad de lo regional o continental –de la cuestión indígena– en el ámbito de la cultura universal*²¹.

Así, quien repase la historia cultural de América Latina podrá comprobar que ésta manifiesta una gran dosis de sensibilidad ético-política de especificidad frente a los problemas del indio, del negro, del cholo, etcétera, y que se trata, por consiguiente, de una historia que no solamente sabe o trata de los problemas reales de la América, sino que es también historia de ideales o posibles alternativas para el futuro. Es decir, Pedro Heriquez Ureña, Manuel González Prada, Eugenio María de Hostos, José Martí, José María Arguedas, José Carlos Mariátegui, Pablo Neruda o José Revueltas son nombres que representan algunos de los testigos ejemplares de esa historia cultura –la conciencia intelectual de América– con sensibilidad y vocación ético-políticas que, en la dimensión de la filosofía, por ejemplo, favoreció el desarrollo de un estilo de hacer filosofía y política que, como corolario, culmina justamente en

Marxismo Latinoamericano! Milán, 1970; Pablo González Casanova: “Sobre le marxismo en América Latina”, en *Dialéctica*, n° 20, México, 1988; Pablo Guadarrama González: *Marxismo y Antimarxismo en América Latina*, México, Ediciones El Caballito, 1994; Michael Löwy: *El marxismo en América Latina. (De 1909 a nuestros días). Antologí*, México, Ediciones Era, 1982; Pierre-Charles, Gérard: “El marxismo y la emancipación de los pueblos del Caribe”, en *Dialéctica*, n° 14/15, México, 1983/1984; Alberto Saladino García: *Indigenismo y marxismo en América Latina*, México, 1983; Adolfo Sánchez Vázquez: *De Marx al marxismo en América Latina*, México, Editorial Itaca, 1999; Oscar Terán: “Los marxismos latinoamericanos”, en Raúl Fornet-Betancourt/C, Lértora Mendoza: *Ethik in Deutschland und Lateinamerika hute*. Frankfurt, 1988; Gabriel Vargas Lozano: “Marx hoy en América Latina. A propósito del centenario de la muerte de Marx”, en G. Vargas Lozano: *¿Qué hacer con la filosofía en América Latina?*, México, UAM, 1990, y Leopoldo Zea: “Visión de Marx sobre América Latina”, en Leopoldo Zea: *¿Por qué América Latina?* México, UNAM, 1988. Y desde luego, las obras de José Martí, Julio Antonio Mella, José Carlos Mariátegui, Ernesto Che Guevara, Rodney Arismendi, Luis Emilio Recabarren, Carlos Baliño, Juan Bautista Justo, Aníbal Ponce, Aníbal Quijano, José Ingenieros, Salvador Allende y Sergio Bagú, entre otros muchos.

²¹ GUADARRAMA GONZÁLEZ, P.: “Pensamiento filosófico e identidad latinoamericana”, en Joaquín Mortiz: *Nuestra América frente al V Centenario. Emancipación e Identidad de América Latina. (1492 – 1992, 1989, p. 83.*

la llamada filosofía de la liberación e influye, a su vez, de manera significativa, en la construcción de las grandes reflexiones teóricas como La Teoría de la Dependencia, La Pedagogía de Oprimido, La Teología de la Liberación y, desde luego, en la ensayística y la literatura latinoamericana²².

No obstante, es esencial hacer notar aquí que si bien la cuestión de la cultura, de lo nacional y la identidad latinoamericana, así como la pervivencia de la cuestión indígena, han sido una constante histórica en la reflexión del pensamiento crítico social y filosófico de América Latina, ésta se ha dado desde la construcción de lo simbólico y discursivo.

En efecto, la cuestión de la identidad cultural latinoamericana, en el sentido de la identidad de América Latina en su conjunto, tiene históricamente un estatuto discursivo en el intento de promoción y consolidación de un imaginario colectivo. Así por ejemplo, desde el discurso fundante de Simón Bolívar que propugnaba la integración en la libertad, el problema de la identidad latinoamericana en un sentido global, no ha dejado de estar presente en expresiones discursivas de ideales de proyección continental. La identidad cultural, consecuentemente, lejos de ser un dato empírico, tiene entonces la condición de referente utópico. El ejemplo bolivariano es paradigmático: la integración en la libertad no era un dato de la realidad en ese momento histórico de lucha por la independencia del Imperio Español; era entonces y continúa siendo en buena medida y después de 500 años, una aspiración ideal, un proyecto político, una gran utopía²³.

Lo mismo ocurre si dejamos de lado el discurso político y nos centramos en la narrativa y ensayística literaria latinoamericana sobre lo cultural. Aquí, encontramos dos símbolos que en el curso del siglo pasado se disputaron la identidad cultural de América Latina: *Ariel* y *Calibán*. Desde los textos de *Ariel* de José Enrique Rodó, *De Erasmo a Romain Rolland. Humanismo burgués y humanismo proletario* de Aníbal Ponce y *Calibán. Apuntes sobre la cultura de nuestra América* de Roberto Fernández Retamar, todos

²² FORNET-BETANCOURT, R.: *Estudios de Filosofía Latinoamericana*, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, UNAM, 1992, p. 88.

²³ ACOSTA, Y.: "Globalización e identidad latinoamericana", en *Cuadernos Americanos*, Nueva Época, vol. 3. Mayo-Junio 1997, n° 63, UNAM, México, 1997, p. 81.

exhiben planteamientos, formulaciones, proposiciones, reformulaciones y construcciones de los símbolos más característicos e integradores de la llamada identidad cultural de América Latina.

En conclusión, el problema de la identidad latinoamericana ha sido, por un lado, una constante en la reflexión del pensamiento filosófico-social de América Latina y, por el otro, un esfuerzo constante de recuperación y reivindicación de su proceso histórico-social como una forma de afirmación, reconocimiento y defensa de la identidad cultural. En esta visión se desarrolla, por una parte, la percepción que ve en lo indígena algo que pervive, casi inmutable, y donde se encontraría la raíz de la identidad y la cultura de América Latina y, por la otra, se encuentra el origen del surgimiento de los nuevos movimientos sociales étnicos, indígenas y campesinos latinoamericanos actuales.²⁴

En este sentido, el análisis de las reflexiones filosófico-políticas del pensamiento de Leopoldo Zea sobre la identidad latinoamericana y la cuestión indígena constituye, por un lado, un marco de referencia fundamental y necesario en la definición y afirmación de la esencia del ser, del hombre y de la identidad cultural de América Latina y, por el otro, una mayor comprensión e interpretación de los actuales movimientos indígenas de América Latina y su lucha por la construcción y reconocimiento de un Estado multiétnico y pluricultural latinoamericano.

IV. Identidad cultural y liberación latinoamericana en el pensamiento de Leopoldo Zea

Como es sabido, la obra filosófica de Leopoldo Zea es vasta y profunda y cubre una gran diversidad de temas humanistas -es el fundador de la filosofía latinoamericanista conocida como filosofía de la liberación- sobre América Latina y el mundo²⁵. En este sentido, de acuerdo a nuestro interés y guión de

²⁴ Para una interpretación actual sobre los movimientos indígenas en América Latina puede consultarse nuestro reciente trabajo: SOSA FUENTES, S.: “El movimiento Indígena en América Latina al inicio del siglo XXI: autonomía, democracia y diversidad”, en *Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid*, Facultad de Ciencias de la Información, Madrid, España volumen 9-2007/no. 1 semestre enero-junio de 2007, pp. 117-159.

²⁵ A guisa de ejemplo, la magna obra de Leopoldo Zea cubre, en una visión global, los siguientes temas generales: Filosofía latinoamericana –*como filosofía propia, como filosofía de la praxis, como filosofía de la conciencia y liberación* -; Filosofía de la historia; El surgimiento y crisis del positivismo en México y América Latina; El romanticismo; La ilustración; El liberalismo; El humanismo; La cultura americana

la presente investigación, sólo abordaremos las reflexiones que el destacado filósofo mexicano y pensador universal dedicó a la cuestión de la identidad latinoamericana y la cuestión indígena.

Sin embargo, antes de llevar a cabo dicha tarea, creemos que es importante –metodológicamente– hacer aquí, una breve consideración a la visión de conjunto –como reflexión histórica– que Leopoldo Zea tiene sobre la caracterización general de la historia cultural de América Latina como marco introductorio a su pensamiento relativo la cuestión indígena y la identidad latinoamericana.

Leopoldo Zea al referirse y explicar el sentido de la historia y de la cultura latinoamericana como conciencia de lo humano, de su universalidad y de su impronta, nos advierte lucidamente:

La cultura de un pueblo, o grupo de pueblos, es lo que da sentido a sus múltiples expresiones, a su historia y a los proyectos que se derivan de esa historia... La historia de la cultura nos muestra lo han sido los pueblos a partir de lo que han querido ser, enfrentado la realidad que ha de ser sometida a tales proyectos. La cultura es por esencia liberadora de los obstáculos que impide a los hombres y pueblos realizar sus proyectos. La cultura en América Latina tiene más marcado este carácter libertario, por ello posee características peculiares que la distinguen de otros proyectos culturales... (Sin embargo) un 12 de octubre de 1492, se dice, se inició el encuentro de dos mundos y será a partir de este encuentro que se forme una región de la Tierra conocida en general como América y dentro de América, en concreto Hispanoamérica, Iberoamérica, Latinoamérica o Indoamérica. Encuentro de dos mundos, dos culturas, dos concepciones del mundo... En este encuentro de mundos y culturas, quienes lo hacen posible con su hazaña son los menos dispuestos a comprender a otra cultura que no encaja con la propia. Son los menos dispuestos a entender otra concepción del mundo y de la vida que no sea

y la cultura europea; Historia de las ideas en México y América Latina; El pensamiento latinoamericano; El indigenismo; La dialéctica de la conciencia americana; La dependencia y liberación de la cultura latinoamericana, Identidad e integración latinoamericana; La Unión Europea; La globalización y el futuro de América Latina; entre otros muchos.

la de su propio mundo y vida. La cultura así encontrada estará, por ello, condenada a la destrucción, la manipulación y con ella a su encubrimiento. En este sentido se orientan la conquista y la colonización, se orienta el encubrimiento de los así descubiertos, conquistados y colonizados. Pero no pudiendo borrar ni anular grandes culturas como las que se encontraron en el Perú y México, les sobrepusieron la suya. Sobre los teocallis levantaron iglesias, sobre las piedras del imperio inca, los palacios de los conquistadores y colonizadores. Los misioneros pusieron cruces de piedra en lugares donde se suponía se adoraba al diablo; trajeron vírgenes como la de la Guadalupe para sobreponerla sobre la sangrienta Coatlicue. Se encubrió así lo que no se podía comprender, aunque debajo de lo encubierto seguiría latente el mundo encubierto que pugnará a lo largo de esta nuestra historia por hacerse presente, esto es, por liberarse. A la cultura de dominación encubridora se enfrentará una cultura de liberación descubridora... Para ser parte del mundo y la cultura del otro, había que renunciar a los propios. Los descubridores de América no fueron, en este sentido, menos excluyentes. Por ello, cuando no pudieron anular, dominaron; incorporaron a los indígenas a su mundo, cultura y concepciones, y les dieron el lugar que les correspondía dentro de esta concepción; un mundo en el que eran admitidos graciosamente. La condición para entrar en ese mundo era que aceptasen su carácter servil²⁶.

Sin embargo, Leopoldo Zea ve en este encuentro-imposición de y entre culturas –o de acuerdo con el maestro Zea, encubrimiento de culturas por las diversas percepciones del mundo al momento del encuentro–, la racionalidad instrumental explicativa para la centralidad de la búsqueda y definición de la identidad latinoamericana. En efecto, el filósofo mexicano nos explica que:

En esta región, en América, no solo se dio el brutal encuentro de los pueblos ibéricos con los pueblos nativos de viejas expresiones de la cultura europea pagana y cristiana con las desconocidas culturas indígenas; también en América se encontraron expresiones... (de un) conflicto expreso en la lucha por la hegemonía sobre Europa

²⁶ ZEA, L.: *Descubrimiento e identidad latinoamericana*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, 1990, pp. 47-49.

entre España y la Gran Bretaña, entre Felipe II e Isabel I. Conflicto que se proyecta en América dando origen a dos concepciones del mundo, propias de dos regiones aún se enfrentan en nuestros días. Concepciones de las que una América ha hecho partir justificaciones para su hegemonía. Concepciones a través de las cuales se han expresado y delineado las que parecen opuestas identidades de una y otra América, las designadas como latina y como sajona. La reflexión sobre esas encontradas expresiones de identidad acaso nos permita precisar la buscada identidad latinoamericana²⁷.

Por ello, Leopoldo Zea sintetiza y concluye que percibir y explicar la identidad latinoamericana a partir de la toma de conciencia de la situación de dependencia y de la conciencia de lo que nos es común histórica y culturalmente, se podrá encontrar un camino propio para la integración de la región.

Zea lo dice en los siguientes términos:

La ineludible identidad histórica y cultural de los pueblos que forman la América Latina habrá de ser el instrumento central en la búsqueda de la integración de la región. Existe una historia común, impuesta por diversas formas de dependencia y por los esfuerzos hechos para anularlas. Una cultura común, que ha permitido a nuestros pueblos, pese a sus ineludibles diferencias, entenderse entre sí a lo largo del subcontinente del Río Bravo a la Tierra de Fuego. Un origen común, el impuesto por la dependencia a lo largo de quinientos años. Una historia común, la que esta dependencia ha impreso en el afán por ponerle fin. Una cultura común, que ha dado sentido a esta historia, y con tal sentido la posibilidad de rebasar la dependencia en el logro de otra relación que deberá ser la de solidaridad. Una historia común, originada en el encuentro de culturas y etnias diferentes a las que la cultura ha dado sentido. Sentido que ya integrado, a lo largo de la misma, una América Latina que aparece encontrada y dividida... Se piensa que el proyecto de integración bolivariana,

²⁷ Idem: "Identidad e integración Latinoamericana" en *Cuadernos Americanos*, nueva época, año 1, vol. 1, No. 1, enero-febrero de 1987. México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 170-171.

y de quienes lo han intentado a lo largo de esta nuestra historia, habría corrido otra suerte si quienes los siguieron hubiesen tendido conciencia de lo común que tienen entre sí los pueblos de esta América y lo que esta conciencia de lo común pudo haber implicado para el propio y peculiar desarrollo y modo de ser, que lejos de anularse se potenciaría²⁸.

V. La cuestión indígena en Zea

Podemos afirmar, sin duda alguna, que las reflexiones de Leopoldo Zea en torno a la identidad, la cultura y el problema indígena latinoamericano están dirigidas, primariamente, a la búsqueda y encuentro con el hombre, a la ubicación histórico-social del hombre y de la humanidad como sujeto y actor de la historia en su universo concreto.

Es decir, del hombre latinoamericano, de su identidad humana, de su ser histórico-concreto, pero, sobre todo, de su situación de dependencia y liberación mental.

Como nos advierte el maestro Leopoldo Zea:

Pero no con el hombre como una abstracción, con aquella abstracción romántico-liberal que en nombre de generalidades puede sacrificar al hombre, a los hombres concretos, sino al hombre con sus peculiaridades y sus diferencias, incluyendo dentro de esas peculiaridades, la cultura y la piel que hace de él una persona concreta y no una abstracción...en una historia que queramos o no, nos es común. Una historia de planos verticales en los que unos hombres se encuentran dominando y otros dominados... Una sociedad latinoamericana que parece estar formada por capas sobrepuestas sin posibilidad alguna de asimilación. Superposición creada y estimulada por el mismo mundo occidental en su expansión, conquista y dominación de otros pueblos y sus hombres. Superposición, inasimilación cultural e histórica que se refleja en Latinoamérica en una, al

²⁸ Idem: "La identidad cultural e histórica de América Latina y la universidad", en *Cuadernos Americanos*, Nueva época, año IV, Vol. 6, Número 24 noviembre-diciembre de 1990, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 182-183.

parecer, permanente inmadurez... De esta forma, el pensamiento latinoamericano contemporáneo renuncia, definitivamente, al uso de definiciones etnológicas en las que se establecieron nuevas formas de domino sobre una gran masa de hombres de esta América, o bien pretendiendo justificar su exterminación en donde su presencia tenía menos volumen...[por ello] la problemática del pensamiento latinoamericano la ha provocado, centralmente, la conciencia de la situación de dependencia. Una situación que el dominador ha venido justificando partiendo de lo que llamamos regateo de la humanidad. Esto es, partiendo de un modelo de humanidad, el propio del dominador, con el que se califica a la humanidad del dominado. De esta calificación se hará depender la dominación e inclusive, la destrucción del hombre que no se asemeje al modelo. De allí la preocupación de los naturales o nacidos en esta América por hacer destacar su humanidad... La preocupación del pensamiento latinoamericano se enfocará a demostrar, ante ese mundo, la humanidad de sus hombres, el humanismo de su cultura. La preocupación de los emancipadores mentales del siglo XIX fue la formar hombres que respondiesen a los modelos que presentaba el nuevo colonialismo. El fracaso de este intento y la conciencia de marginalización frente a una cultura que se expandía por todo el orbe, junto con los intereses de los hombres que la habían originado, planteará, nuevamente en problema en el siglo XX. Resultado de ese nuevo planteamiento ha sido el pensamiento de un Rodó, un Martí, un Mariátegui y otros muchos latinoamericanos²⁹.

Como puede observarse, la identidad del ser latinoamericano en el pensamiento y la filosofía de Leopoldo Zea tiene como eje central la conciencia de la dependencia y esa toma de conciencia tiene como tendencia lógica y concreta el anhelo y la búsqueda de la liberación. Por lo tanto, Zea considera que la libertad constituye el fin de toda filosofía de la historia. Razón y fin que sólo se consigue suprimiendo la situación de dominación y dependencia. Con la conquista de la libertad se consigue la configuración de un hombre nuevo que abarque a todos los hombres. Se trata, pues, de la libertad de los hombres

²⁹ Idem: *El Pensamiento Latinoamericano*, México, Editorial Ariel, Seix Barral, 1976, pp. 450, 459, y 474.

concretos, libertad que esta estrechamente vinculada con la igualdad. La desigualdad quebranta, por tanto, la libertad.

En efecto, Leopoldo Zea nos explica, de manera lúcida, que la identidad latinoamericana ha de ser definida en la búsqueda –a través del pensamiento social- de una relación que no sea la de dependencia:

El pensamiento latinoamericano parte desde sus orígenes, de esa peculiar situación de dependencia. Y, como natural expresión de esta preocupación, la búsqueda de lo que considera la propia identidad. Una identidad puesta en entredicho por el pensamiento del colonizador, que hace de tales identidades, simple instrumento de la propia. La identidad del colonizador es una identidad que no puede ser puesta en entredicho, identidad firme, segura, como el “Yo pienso, luego soy”; una existencia que al ser pensada ya es afirmada. Para el latinoamericano el pensar no garantiza su propia existencia, pues está su existencia la que ha sido puesta en entredicho por lo que tiene de peculiar. La peculiaridad de su mestizaje, étnico o cultural, pues es de esta peculiaridad mantener su servidumbre. Por ello el problema de la identidad ha sido y es un problema central del pensamiento latinoamericano... Afirmando su propia identidad es que el latinoamericano afirma su derecho al respeto que merece el hombre por ser hombre; afirma su propia e indiscutible dignidad... La toma de conciencia de la propia identidad viene así a ser el meollo y el punto de partida de la problemática del nuevo pensamiento latinoamericano. Toma de conciencia de una identidad que le distingue de otras identidades, que le personifica y le concretiza y, en ese sentido, le iguala con esas otras expresiones del hombre. En este saberse igual por ser distinto está, precisamente, el meollo de la relación social entre individuos y pueblos. Reconocimiento que permite que un hombre, o un pueblo, se reconozcan en otro como su semejante y por ello, como su igual... El respeto al derecho de los otros, implica, precisamente, el respeto a las múltiples identidades que dan concreción a hombres y pueblos. Respeto que plantea la necesidad de una relación social que no descansa ya en forma alguna en la relación vertical de dependencia, sino, por el contrario, en una relación horizontal de solidaridad. La

*relación que han de guardar entre sí los hombres y pueblos de diversas etnias y culturas que lejos de ser sacrificadas deben ser manifestadas como expresión de lo que debe ser respetado para que sea posible una autentica sociedad*³⁰.

En relación a la necesidad de creación y adaptación del pensamiento y la filosofía a la realidad concreta, Leopoldo Zea toca y reafirma el sentido de autenticidad e identidad. Es decir, la falta de autenticidad en el pensamiento latinoamericano tiene causas sociales e históricas, Zea ha señalado, con puntual énfasis, la dependencia y la marginalidad histórica. Sin embargo, la dependencia limita pero no excluye la posibilidad de un pensamiento filosófico genuino. El mismo planteamiento de la pregunta por la inautenticidad de nuestra filosofía es ya, de acuerdo con el maestro Zea, un primer paso a la autenticidad. Leopoldo Zea nos aclara: “La interpretación filosófico-histórica de la relación que, desde el punto de vista cultural, ha venido guardando América Latina con Europa u Occidente es lo que dará originalidad a la filosofía que parece ser la propia de esta nuestra América, al decir de Gaos. El punto de vista propio sobre la más propia realidad, incluyendo la conciencia de la relación de dependencia. Conciencia de la relación de dependencia que, dentro de esta interpretación, va permitir ofrecer el punto de vista de los dominados sobre sus dominadores, cambiando así el enfoque del conocimiento de la historia y su interpretación, la visión de los vencidos, como diría Miguel León Portilla³¹.

Más importante aún, resultan las reflexiones de Leopoldo Zea cuando percibe y sitúa a la filosofía y el pensamiento latinoamericano como instrumento de identidad y diversidad creativa contra los modelos y discursos de la filosofía y el pensamiento del dominador. Leopoldo Zea lo deja claro:

Es frente a este discurso magistral, totalitario, dominador e imperial, que esta nuestra América necesita afirmar su derecho al propio discurso, a su expresión regional, pero no por ello menos racional que el discurso magistral. Discurso regional que es la contrapartida del logos totalitario. Es en la América Latina

³⁰ Idem: “Problemática de un nuevo pensamiento latinoamericano” en Leopoldo Zea. *Filosofar a la altura del hombre. Discrepar para comprender*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, en *Cuadernos de Cuadernos*, núm. 4, 1993, pp. 375, 376 y 377.

³¹ Idem: *Filosofía de la historia americana*. México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 27.

en donde se ha reclamado con mayor insistencia el derecho a la participación en un discurso que ha de ser multirracial y multicultural...[donde] se defiende el derecho a disentir, a expresarse de otra forma que la establecida por el discurso magistral. La razón, el logos, no es unívoco, sino la razón a través de la cual pueden comprender y hacerse comprender los hombres sin renunciar a sus particularidades... Porque cada hombre, como cada pueblo, son peculiares, diversos de otros hombres y pueblos, pero no por eso menos hombres... Un filosofar que ha surgido en este nuestro continente, en América, como reacción al logos como discurso magistral y totalitario que ha dado origen a guerras, represiones y genocidios. Un filosofar ya viejo en nuestra América, que ha tenido que luchar a lo largo de su historia por subvertir el dominio impuesto... Ha sido frente a este filosofar totalitario que la América, tanto la sajona como la latina, reclamó el derecho a la propia expresión en un contexto continental de solidaridad y no de dependencia. Una solo gran América, desde Alaska hasta la Patagonia, que, sin dejar de ser América, pueda hacer expresar su multiplicidad, la pluralidad de sus expresiones. Una América multicultural. Dentro de esta filosofía es que tiene sentido preguntarse sobre la posibilidad de un filosofar como instrumento de comprensión interamericana y universal... Un filosofar que al mismo tiempo que permite definir la propia identidad, pueda ser capaz de comprender otras expresiones de lo humano; comprender las múltiples expresiones de un ente que no es unívoco, sino múltiple. Se aspira aquí a la comprensión que abarque la totalidad del Continente sin menoscabo de las concretas expresiones de sus hombres y pueblos³².

De la reflexión anterior, Zea nos conduce, de manera inevitable, a su síntesis filosófica sobre superior necesidad de crear un pensamiento propio que afirme la identidad latinoamericana y, en definitiva, deje de adoptar e importar modelos de pensamiento que tienen poco que ver con la realidad concreta latinoamericana. Sólo así, se dará lo que el maestro Zea concibe como hombre nuevo y libre latinoamericano. Es decir, la filosofía latinoamericana como filosofía de la liberación. Liberación de la dependencia y la marginalización

³² Idem: "La filosofía como instrumento de comprensión interamericana", en Leopoldo Zea: *Filosofar a la altura del hombre. Discrepar para comprender*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, en *Cuadernos de Cuadernos*, Núm. 4, 1993, pp. 155, 157 y 157.

de la historia. Una filosofía latinoamericana que responda a una cultura auténtica, propia de nuestra América.

Leopoldo Zea, lo explica acertada y lúcidamente así:

El fracaso de los modelos adoptados dependió, precisamente, de la imposibilidad del latinoamericano para dejar de ser latinoamericano transformándose en sajón, yanqui, occidental, etcétera. Esto es, fracasó por no haber sabido incorporar a su propia estructura, de hombre concreto, expresiones de las estructuras de otros hombres. Por ello, al revés del europeo que nos servía de modelo, nunca fuimos demócratas ni liberales, como tampoco formamos parte de las estructuras capitalistas de otra forma que la de instrumento, bajo una nueva subordinación. Hemos sido, pura y simplemente, hombres colonizados y no ha sido negándonos simplemente como tales que hemos dejado de serlo. Adoptar, por ejemplo, la Constitución de los Estados Unidos no nos ha convertido en un conjunto de pueblos demócratas y liberales. Como tampoco la adopción del positivismo hizo de nosotros hombres prácticos, capaces de inventar y utilizar las técnicas que ahora imperan en el mundo. Pese a ello seguimos siendo un pueblo colonizado, dependiente, porque no asimilamos nuestra colonización, nuestra dependencia, tal como el europeo asimiló etapas de su historia en las que taimen unos hombres fueron dominados por otros. Pensamos que cerrando los ojos a nuestro pasado, y a nuestro presente, íbamos a saltar, milagrosamente, a la libertad... Debemos terminar con esta situación, pero no en forma inauténtica, disfrazándonos de hombres libres, sino luchando por ser libres. Es nuestro ser el que debe liberarse de la dependencia, no tratando de anular este nuestro ser en nombre de la independencia. Es el mismo hombre dependiente el que ha de ser libre. No libre de acuerdo a un modelo, sino libre de acuerdo con sí mismo. No tiene ya sentido hablar de modelos a seguir en la libertad, porque no puede haber modelos, arquetipos de libertad, sino, simplemente hombres libres, cualesquiera sea la forma en que esta libertad se expresa o vaya expresándose. Ya que son los modelos los que acaban imponiendo nuevas subordinaciones. El aceptar un modelo es ya aceptar una subordinación. Ningún hombre, ningún pueblo, puede ser modelo de libertad, simplemente

*todo hombre, todo pueblo, debe ser libre y por serlo, capaz de reconocer la libertad de los otros por distintos o semejantes que éstos parezcan. Son los modelos los que crean los paternalismos, las dictaduras para la libertad y en nombre de la libertad... Ya no imitar sino asimilar experiencias para una tarea que ha de ser común a todos los hombres, y abra la posibilidad de un hombre nuevo; nuevo por su capacidad para hacer de su largo pasado el material de su novedad... si queremos participar en la hechura de ese nuevo mundo, de ese hombre nuevo, sin que deje de ser hombre, entonces inventemos, descubramos.*³³

Por último, la cuestión indígena en el pensamiento Leopoldo Zea nos muestra, de manera categórica, que contrario a lo que frecuentemente se discutía y se afirmaba hasta hace muy poco tiempo sobre las cuestiones del indigenismo en América Latina, la esencia del problema indígena latinoamericano no se encuentra ni se relaciona con el llamado aislamiento cultural de los indígenas, ni mucho menos con el aislamiento económico o su insuficiente integración y atención pública de los gobiernos nacionales. Leopoldo Zea establece que el problema de los indígenas en América Latina, como en el mundo subdesarrollado y dependiente en general, se encuentra en las estructuras económicas propias del capitalismo internacional y sus manifestaciones de dominación apropiación y explotación: la tenencia de la tierra. En este sentido, Leopoldo Zea nos hace, primeramente, una aguda síntesis de ubicación histórica del problema indígena en la formación social latinoamericana.

Zea nos señala:

Difícil, en extremo, ha sido, y aún sigue siendo, comprender el papel del indígena, el indio, en la formación e integración de las nacionalidades que van surgiendo en la América Latina... Al indio le tocó asumir el puesto más pesado y difícil de la sociedad surgida al terminarse la conquista. La división de clases, que fue al mismo tiempo división de trabajo en las sociedades llamadas occidentales, tomó en esta América el carácter de una división de castas, un carácter racista que Europa ya había trascendido por obra y gracia del cristianismo. El indio fue visto como un

³³ Idem: *Dependencia y liberación en la cultura latinoamericana*. México, Editorial Joaquín Mortiz, 1974, pp. 44-47.

instrumento al servicio de los intereses de sus conquistadores... El mismo hombre que en la península le había tocado el papel de proletario, se transformó en las tierras conquistadas en señor, amo... Millares, millones de hombres de otros hábitos y costumbres, pero más aún, de carne cobriza y ojos oscuros, hombres racialmente distintos, estaban allí para 'callar y obedecer', como diría el virrey español en la Nueva España. Estaban allí para producir a la tierra que fuera de los indígenas, pero ahora pertenecía a sus conquistadores; junto con las tierras se adquiriría también la propiedad de sus hombres... El conquistador y sus descendientes, al igual que los antiguos griegos, trataron de justificar su vasallaje, negando al indígena la calidad de Hombre; bestias o menos que bestias debieran ser esos entes tan distintos física y culturalmente de sus conquistadores³⁴.

Pero, sobre todo, Zea nos advierte que la solución del problema indígena es verlo, ante todo y sobre todo, como un problema social-histórico de exclusión.

En efecto, Leopoldo Zea nos dice que:

El indígena no es sino un hombre concreto. Por ello...los indígenas deben ser vistos como hombres concretos que son como todo los hombres, con una etnia, una cultura, una concepción del mundo de la que hay que partir para relacionarnos con otras etnias, culturas y concepciones del mundo, tratando de comprender y hacerse comprender, lo cual no es posible si en lugar de incorporar al indígena a la nación, se lo margina en una supuesta y falsa defensa de su identidad. El problema social-humano es el de la reivindicación del hombre llamado indio, como lo es la del negro africano, el amarillo asiático y todos los hombres diversos entre sí; siempre distintos y por serlo, iguales, semejantes en la ineludible diversidad de sus expresiones³⁵.

³⁴ Idem: "Derechos humanos y problema indígena", en *Cuadernos Americanos*, Nueva época, año VIII, Vol. 3 Mayo-junio de 1994. México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 23-24.

³⁵ Idem: "Mariátegui y el Hombre llamado Indígena", en Liliana Irene Weinberg y Ricardo Melgar Bao: "Mariátegui entre la memoria y el futuro de América Latina", México, en Cuaderno de Cuadernos, UNAM, 2000, p. 223.

Aún más incuestionable resulta la reflexión de Zea al referirse, críticamente, al tratamiento, la interacción, función y sentido del etnicismo y el indigenismo del Estado nacional latinoamericano que ha visto, históricamente, al indígena como objeto, falto de integración, asimilación y educación a la cultura occidental.

El filósofo mexicano expone:

*Se trata, pura y simplemente, de justificaciones que se dan a sí mismos unos hombres para explotar a otros. Ni el indio, ni el negro dejan de ser hombres porque tengan un color de piel distinto de la piel de su explotador. Dejan de serlo porque con el pretexto de la piel, como podría serlo cualquier otro, se cosifica a estos hombres y se les instrumenta. El hombre no puede ser instrumento de otro hombre, pero sí lo es el indígena o el negro, sí se hace del color de su piel el índice de su infrahumanidad. Una infrahumanidad que no podrá jamás ascender a la humanidad, como no podrá dejar de ser indio o negro... Es el resultado de la conquista mediante la cual el conquistador se apropió de la tierra y del hombre que la trabajaba, convirtiéndolos en instrumentos de su propio bienestar... El explotador siempre encontrará razones morales para mantener la explotación y la educación será inútil si no se ofrecen al indígena las oportunidades de realizar lo que ha aprendido... El indígena ha de incorporarse, por su propio esfuerzo, tomando conciencia de su innegable humanidad, a una tarea que ha de ser común a todos los hombres de esta América. No más la dependencia frente a quienes supuestamente otorga o concede libertades. Éstas han de ser alcanzadas por cada hombre concreto, debe ser objeto de su no menos concreta responsabilidad*³⁶.

Sin embargo, Leopoldo Zea en su clásico ensayo, *Negritud e indigenismo*, nos presenta una rigurosa y excelente síntesis histórica sobre el auténtico sentido -social y concreto- del indigenismo y la situación y tratamiento de las poblaciones indígenas en América Latina y su futuro de liberación. Abordaremos las ideas centrales del ensayo.

³⁶ Idem: *El Pensamiento Latinoamericano*,. México, Ariel Seix Barral, 1976, pp. 457 y 458.

El maestro Zea dice:

El indigenismo, como preocupación por valorar al indio y su cultura, se hace ya patente a fines del siglo XVIII, esto es, pocas décadas antes de que se inicie el movimiento de emancipación política de los países que forman la América Latina. Una preocupación que surge frente a la afirmación de naturistas europeos tales como Jean Louis Leclerc Buffon y Cornelio De Pauw respecto a la inmadurez o decadencia de la naturaleza americana y como parte de ella la inferioridad, degeneración y bestialidad del indio americano, con la consiguiente negación de sus existencia, o simple posibilidad de una cultura indígena. Una negación que implicaba obviamente la incapacidad de los habitantes de esta América, en especial de la América Septentrional, para emanciparse del dominio europeo... Una vez alcanzada la independencia política de los pueblos que formaban la América Latina se volvió a plantear el problema de la supuesta inferioridad del hombre americano y su cultura pero a partir ya de los propios latinoamericanos. Una inferioridad que abarcaría todo el pasado colonial de esta América incluyendo tanto el pasado indígena, como el hispano y el mestizaje que el encuentro de ambos había originado. Esto es, se afirma la inferioridad de todo el pasado cultura latinoamericano, así como el del hombre que esta cultura había originado, el todo en una situación marginal frente a las grandes naciones que eran líderes del progreso en el siglo XIX, Francia, Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica. Era ante ellos que los países colonizados por España y Portugal estaban a la zaga, atrasados en el camino hacia el progreso. Para poner fin a esta situación se consideró necesario negar todo el pasado y lo que éste significaba. Para alcanzar la civilización, a que conducía el progreso, habría que negar la barbarie, conjuntamente representada por el pasado indígena... Al iniciarse el siglo XX, y ante el fracaso del proyecto cultural de la generación de emancipadores liberales que representó Sarmiento, el de hacer de la América Latina otros Estados Unidos, o hacer de los latinoamericanos los yanquis del sur, tal como lo pedía el mexicano Justo Sierra, se propone, a través de la obra del uruguayo José Enrique Rodó, una vuelta a

la realidad propia de esta América, y con ello el rechazo de lo que llamó nordomanía. Es dentro de esta realidad, con la que tienen que contar los pueblos latinoamericanos, que está el indígena... El indigenismo se transforma así en latinoamericanismo, en expresión doble de lucha interna y externa que mantienen los pueblos en esta parte del continente para poner fin a su situación de dominación, de dependencia. El racismo es sólo justificación, entre otras, que un grupo de hombres enarbola para dominar a otros. El racismo sirve tanto a quienes tratan de mantener la explotación realizada por los peninsulares españoles y sus herederos criollos, como a quienes a nivel internacional han originado el neocolonialismo. Por ello la lucha en Latinoamérica deberá ser anti-oligárquica y anti-imperialista³⁷.

En conclusión, la proyección y el objetivo central del pensamiento de Leopoldo Zea es la liberación y autonomía cultural, social y política de toda América Latina. Los problemas históricos comunes y la realidad actual en la que viven y existen las naciones y sociedades latinoamericanas –el pasado y la herencia colonial, su identidad cultural y su dependencia-, conducen al maestro Zea a la construcción de esta proyección. Y en toda esa visión de conjunto, Zea recupera y proyecta el ideal bolivariano –y de Martí y de Sarmiento- de unidad e identidad latinoamericana como universalidad a partir de la igualdad entre los hombres diversos.

Leopoldo Zea lo advierte así:

¿Tiene la América Latina una identidad? ¿Los hombres de esta región de la tierra poseen una identidad? ¿O es algo que ha de buscarse y realizarse? Por supuesto que nuestros pueblos poseen una identidad, la que se ha forjado a lo largo de su inevitable historia. Fue el coloniaje, para beneficio de los colonizadores, el puso en duda la identidad de otros hombres y pueblos e hizo la propia un modelo imposible de alcanzar. Nuestros pueblos, como los hombres que la forman, poseen una identidad, no la identidad de los otros, de sus conquistadores y colonizadores, sino la

³⁷ Idem: “Negritud e indigenismo”, en Leopoldo Zea: *Fuentes de la Cultura Latinoamericana*, Volumen III, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 356-361.

propia y la concreta identidad que los primeros han tratado de minimizar para justificar la imposición de sus intereses. Tenemos una identidad, nos guste o no nos guste. No podemos ser otros que lo que somos, como no lo puede ser ningún hombre ni ningún pueblo. Tenemos una identidad como tenemos una sombra. Sin embargo, no es necesariamente sombra, sino una extraordinaria expresión de riqueza de lo humano. La riqueza que le dan sus múltiples y diversos orígenes. Los propios de los pueblos que se han encontrado en esta región. Esta diversidad es la que va integrando en cada uno de los hombres y pueblos que forma esta América, una dimensión insospechada antes de ahora, la dimensión plenamente universal que suma y no resta. De esta integración, de este mestizaje de nuestra región, se viene hablando ya con orgullo en los últimos tiempos. Partir de ella será partir de lo plenamente humano y, al partir, afirmarlo y hacerlo pleno³⁸.

El Maestro Zea concluye defendiendo, de manera significativa y en una perspectiva internacional, la cuestión del derecho a la diferencia, incluso más allá de la tolerancia, cuando propone cambiar e iniciar de manera diferente *La Declaración Universal de los Derechos del Hombre*, proclamada por La Asamblea General de las Naciones Unidas el 1 de diciembre de 1948, en los siguientes términos:

Todos los hombres los seres humanos son diferentes entre sí y por serlo son semejantes: Diferentes por su razón, piel, sexo, cultura, religión, lenguas y otras expresiones de lo humano que se concretizan y por ello le asemejan entre sí. Seres que tienen la capacidad de razonar y por ello de comprender y hacerse comprender: Es a partir de esta mutua e ineludible comprensión, que habrá que afirmar primordialmente el derecho a la diferencia, del cual habrá de derivarse el respeto al resto de los derechos que aquí se enumeran³⁹.

³⁸ Idem: "La identidad cultural...op. cit", p. 189.

³⁹ Idem: "Derecho a la diferencia: más allá de la tolerancia", en *Mensaje de América. Cincuenta años junto a la UNESCO*, México, en *Cuadernos de Cuadernos*, No. 7, UNAM/UNESCO, 1996, p. 194.

VI. Consideraciones Finales

El hecho de haber analizado las ideas centrales del pensamiento y las reflexiones filosófico-políticas en torno a la identidad cultural latinoamericana y la cuestión indígena de Leopoldo Zea –uno de los pensadores más significativos y originales de América Latina-, constituye un marco histórico de referencia, esencial y obligada, para comprensión y análisis de la emergencia y el significado de los nuevos movimientos indígenas latinoamericanos de las últimas décadas del siglo XX, y en un contexto internacional creciente de globalización de las resistencias sociales creativas y alternativas a la pretendida dominación cultural global del imperialismo en la apertura del siglo XXI.

En efecto, hoy en el inicio del siglo XXI, la desesperada y grave situación de las culturas indígenas en América Latina sigue siendo uno de los grandes problemas sin soluciones justas por parte de los estados nacionales, prácticamente, como lo hemos visto, desde la época de la conquista. La marginación y pobreza extrema de los pueblos indígenas es común a casi todas las sociedades y pueblos latinoamericanos. Las injusticias a que están sometidos, además de ser comunes a las estructuras de explotación y dominación rural y campesina en América Latina, se agravan por el desconocimiento y las violaciones a sus derechos y personalidades étnicas y a sus formas culturales (costumbres, tradiciones, cultura autóctona, lenguaje, leyes, modos de producción, religión, y organización social y productiva comunitaria).

Por esta razón, en América Latina es imposible concebir la construcción de proyectos nacionales democráticos y alternativos o hablar de Estados nacionales democráticos, sin considerar y dar solución a la histórica situación de oprobio, desigualdad y represión de las condiciones de vida de las comunidades, pueblos y culturas indígenas de los países de latinoamericanos. En este sentido, los movimientos indígenas latinoamericanos como sujetos y actores de una nueva dimensión socio-política y una nueva construcción de sociedad latinoamericana alternativa al neoliberalismo, son los nuevos hacedores del nuevo pensamiento social latinoamericano que, hoy día, están transformando la realidad social de América Latina. Al menos, así lo concebía, lo imaginaba y lo proponía el maestro Leopoldo Zea.

II. BIBLIOGRAFÍA

II.1. RECENSIONES

Pakistán. El Corán y la espada

Plamen Tonchev

Traducción Alicia García Ruiz

Madrid, La Catarata, 2007, 252 páginas

En poco más de un año el presidente pakistaní, Prevésh Musharraf, ha pasado de ser el gran aliado de Occidente en el sur de Asia y el dirigente más popular de su país desde su fundador, Mohamed Ali Jinnah, a uno de sus peores dictadores, que ya es difícil, y Pakistán, santuario principal de Al Qaeda desde el 11-S, se ha convertido en la bomba de relojería más peligrosa del planeta. Si nos fijamos de los principales medios internacionales -“Newsweek” del 21 de enero sin ir más lejos-, el agujero negro en que se ha convertido la primera potencia nuclear islámica es el resultado trágico de la represión desatada desde finales de 2006 de Musharraf para permanecer en el poder.

En *Pakistán, el Corán y la España*, Plamen Tonchev, director del departamento de Asia en el Instituto de Relaciones Económicas Internacionales de Atenas, nos muestra una realidad mucho más compleja. En 250 páginas que se leen como la mejor novela de aventuras y que el tribunal más exigente de doctorado calificaría con un sobresaliente cum laude, describe la historia, tan apasionante como ignorada por nuestros lares, de la “tierra de la pureza” (eso significa Pakistán) desde la civilización del Indo a los años 3000-2000 a.C. hasta el Pakistán de hoy: una dictadura militar armada con el Corán y la bomba atómica.

Si un buen libro es aquél que, comenzada su lectura, te engancha como droga dura hasta la última página, éste es uno de ellos. Es difícil contar más y mejor sobre la historia de un país tan complicado. No olvidemos que explicar Pakistán exige explicar también lo que es la India, pues forman parte del mismo cuerpo, un cuerpo demediado desde 1947, pero imposible de comprender sin

seguir observando con atención cada una de sus tres partes. La tercera es Bangladesh, desgajada de Pakistán en 1971.

Tonchev lo logra con un lenguaje limpio, casi telegráfico, una estructura sencilla y una destilación excelente de la mejor bibliografía sobre el país elegido (165 citas bibliográficas en total), que completa con 33 tablas de la historia, los partidos, la demografía, la sociología y los presupuestos del país. Todo en 250 páginas, sin caer en ninguno de los vicios habituales de los académicos: la pesadez y la espesura. La estructura se divide en dos partes. La primera, “Pakistán en el mapa”, recoge en seis capítulos los estratos de los pueblos, lenguas, religiones y culturas que han ido sedimentando el territorio que se extiende desde las cumbres del Himalaya hasta las arenas del mar de Arabia, y en un séptimo capítulo el conflictos de Cachemira, la más grave de las cuatro disputas territoriales pendientes de solución con la India desde la partición.

En la segunda parte, “Pakistán desde dentro”, desbroza los males políticos, económicos, sociales y militares que gangrenan el país desde su nacimiento, analiza lo que pudo ser y no fue, y se adentra en los riesgos internos y externos actuales. La islamización creciente de Pakistán -su escoramiento hacia la vía del “Corán bajo la espada”- la inicia Zulfikar Ali Bhutto, el padre de Banazir, en los setenta, la intensifica su verdugo y sucesor, Zia-ul Haq, con todas las bendiciones de Occidente por su ayuda en la guerra contra los soviéticos en Afganistán y la ha rentabilizado como nadie Musharraf, pero nunca ha dejado de ser, según el autor, una herramienta de los militares para legitimar su dictadura a medida que han ido perdiendo todas las demás fuentes de legitimación.

Pakistán nació en un parto prematuro, fruto del cruce caótico de dos mitos: el de “la tierra prometida” que inspiró a los *mohajir* y los condujo hasta Pakistán, donde se encontraron marginados, y el resentimiento hindú, que envenenó la actitud de los dirigentes del Partido del Congreso hacia el paraíso soñado de una India unida independiente en la que hindúes y musulmanes hubieran convivido en paz. La huella indeleble de la India medieval, la explotación británica, la sangrienta partición, el mar de pobreza, la corrupción rampante, el fracaso de los políticos en la era de la inocencia (1947-1958), los cuatro golpes militares sufridos desde entonces, la Guerra Fría, Afganistán y Al Qaeda han producido un engendro talibanizado de crisis política permanente. Musharraf no es la excepción, sino otro general más haciendo lo mismo.

¿Otro Estado fallido o cuasi-Estado? “Podría calificarse mejor con el término de Estado potencialmente fallido, en contraste con el Estado fallido de Afganistán”, concluye Tonchev (p. 210).

Felipe Sahagún
Mayo de 2007

II.2. LIBROS Y REVISTAS CIENTÍFICAS

CAMPBELL, Greg: *Diamantes sangrientos. Las piedras de la guerra*, Barcelona, Buenos Aires y México, Paidá, 2003

CIDOB: *Hacia un nuevo pacto social: Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina*, Barcelona, CEPAL-CIDOB, 2008.

DAYA K. , Thussu: *News as Entertainment. The rise of Global Infotainment*. University of Westminster, London, 2007.

DÍEZ DE VELASCO, Manuel: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 2007.

GARCÍA PICAZO, Paloma: *La idea de Europa: historia, cultura, política*, Madrid, Tecnos, 2008.

HABERMAS, Jürgen: *El derecho internacional en la transición hacia un escenario posnacional*, Barcelona, Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, 2008.

MARTÍN, Javier: *Sunies y chiies. Los dos brazos de Alá*, Madrid, Catarata, 2008.

SEIERSTAD, Asne: *El ángel de Grozni*, Madrid, Maeva, 2008.

SEMATI, Mehdi: *Media, Culture and Society in Iran: living with globalization and the Islamic State*, London, New York, Routledge, 2008.