

II Congreso Internacional de Derechos Humanos: la resolución de conflictos

Del 14 al 16 de noviembre de 2006

Bilbao

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

JUSTIZIA, LAN ETA GIZARTE
SEGURANTZA SAILA

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA,
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2007

Edición: 1.^a, diciembre 2007.

Tirada: 700 ejemplares.

© Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.

Internet: www.euskadi.net

Edita: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitu Nagusia.
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
C/ Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz.

Diseño y Maquetación: Orma estudio gráfico.

Impresión:

ISBN:

Depósito Legal:

ÍNDICE

JOSEBA AZKARRAGA RODERO
Presentación.....9

LUÍS PAULINO MORA MORA
La sentencia en relación con la paz dictada por
la Sala Constitucional de Costa Rica..... 11

ROELF MEYER
Resolución de conflictos: la experiencia de Sudáfrica 21

HARRY G. BARNES
Derechos humanos y resolución de conflictos..... 27

JAVIER ZÚÑIGA
Procesos de paz y derechos humanos: una mirada internacional..... 39

HAROLD GOOD OBE
Derechos, religión y resolución..... 47

JOANNA WESCHLER
Procesos de paz y derechos humanos: el papel de
las Naciones Unidas..... 55

KAI AMBOS
Justicia internacional, procesos de paz y derechos humanos 65

J.P. LINSTROTH
Conflictos-trampa y trampas conflictivas: derechos humanos,
conflictos insolubles y obstáculos en las negociaciones de paz 81

BRICE DICKSON
Irlanda del Norte: las experiencias de la Northern Ireland
human rights commission 121

ZORAN PAJIC
La contribución de los mecanismos de supervisión internacional a
la aplicación de acuerdos de paz: lecciones de Bosnia-Herzegovina 143

KIERAN McEVOY
Presos y proceso de Paz en Irlanda del Norte..... 161

BILL BOWRING
Seguridad nacional y protección de los Derechos Humanos..... 173

RAFAEL BENÍTEZ
Terrorismo internacional: ¿un nuevo conflicto?
Parámetros para lograr una definición..... 199

CHARLES VILLA-VICENCIO
El lugar de la «Diferencia» en la construcción nacional.
Conclusiones tras la política de la CVR en Sudáfrica 227

NORA IRMA MORALES DE CORTIÑAS
Las Madres de Plaza de Mayo: la lucha contra la
violencia institucional en Argentina..... 243

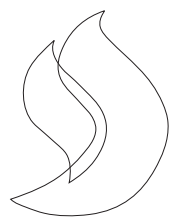
DANIEL INNERARITY
Políticas de la memoria en Euskadi: reconocer,
reconciliar, relatar, recordar..... 251

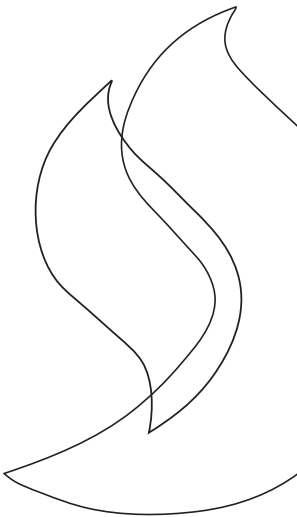
JUAN ERNESTO MÉNDEZ
Justicia y Reconciliación 265

NORA IRMA MORALES DE CORTIÑAS, RAFAEL BENÍTEZ,
BILL BOWRING, CHARLES VILLA-VICENCIO,
JOHN P. LINSTROTH, CARLOS MARTÍN BERISTAIN
Sesión de debate 277

ADOLFO PÉREZ ESQUIVEL
El valor del cero «0» y la resolución de conflictos 293

Conclusiones 303





Presentación

SR. D. JOSEBA AZKARRAGA RODERO

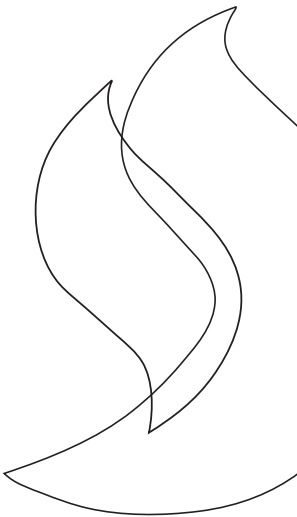
Consejero de Justicia del Gobierno del País Vasco

La apuesta por hacer de los Derechos Humanos el centro de la organización social no es una decisión que se tome de una vez y para siempre. Requiere de una actualización, de una estrategia sostenida para que los valores, las actitudes y los mensajes calen en la ciudadanía. La Organización de las Naciones Unidas y el Consejo de Europa instan constantemente a promover foros de reflexión, de intercambio de experiencias y de debate para poner en primer plano la cultura de los Derechos Humanos. Pero no hay una comunidad en el mundo que pueda pretender el desarrollo de una labor de promoción y extensión de los Derechos Humanos si no es en contacto con la vasta red de activistas, ONGs, académicos y organizaciones internacionales que todos los días trabajan en defensa de unos derechos inalienables, indivisibles y universales. Quienes han desarrollado experiencias con éxito, quienes más han reflexionado pueden aportar su vivencia, anticiparnos las dificultades, prepararnos, adivinar estrategias, evitar errores...

Por eso, este II Congreso Internacional sobre el Derecho Humano a la Paz constituye el mejor medio para presentar ante los ciudadanos la discusión, el contraste y la evaluación sobre el estado de esa lucha por la libertad, la igualdad y la solidaridad recogida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Hemos apostado por centrar este encuentro en la resolución de conflictos, desde la convicción de que no hay derecho alguno que pueda invocarse para transgredir otros. Creemos que está fuera de toda duda que la resolución no violenta de los conflictos es el único camino. Es la paz en positivo. Es la vía que mire, atiende y procura protección y respeto a los derechos de todos los ciudadanos. No me estoy refiriendo exclusivamente a la ausencia de violencia: se trata, también, de justicia.

La transformación de un conflicto que provoca sufrimiento no puede hacerse desde soluciones represivas. Miremos donde miremos —y, desgraciadamente, podemos dirigir nuestra mirada a cualquiera punto del mundo— optar por la represión como única vía de abordar los conflictos lo único que consigue es rebajar a niveles mínimos cualquier estándar de protección de los Derechos Humanos. Los conflictos tienen soluciones democráticas: lo único inaceptable es que alguien pretenda imponer sus planteamientos por la fuerza y al margen de los Derechos Humanos o al margen de la voluntad libremente expresada por la ciudadanía. Espero que los contenidos de este libro, reflejo de las reflexiones expresadas en el II Congreso sobre el Derecho Humano a la Paz, nos brinden a todos nuevas herramientas para la acción basada en el respeto. Sin respeto, no puede haber vida democrática ni convivencia: nada puede transformarse desde visiones impositivas o mentalidades totalitarias.



La sentencia en relación con la paz dictada por la Sala Constitucional de Costa Rica

DR. LUÍS PAULINO MORA MORA

Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica

Don Luís Paulino Mora Mora nace en San José de Costa Rica en 1944. Cursa sus estudios de primaria y secundaria en Puriscal y los universitarios hasta graduarse como abogado en la Universidad de Costa Rica. Muy joven ingresa al Poder Judicial costarricense como juez y su desempeño le vale la obtención de una beca para cursar estudios de especialización, que culminan con el grado de Doctor en la Universidad Complutense de Madrid.

De regreso a Costa Rica y durante casi veinte años, combina sus labores en la judicatura, como juez Penal, Juez Superior y Magistrado de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, con un extenso ejercicio continuado de la docencia en la Universidad de Costa Rica y la Escuela Libre de Derecho.



CURRÍCULUM

De 1986 a 1989 es nombrado Ministro de Justicia de Costa Rica y pasa luego a integrar la recién creada Sala Constitucional, a la cual permanece adscrito hasta la fecha, aun cuando desde 1999 es Presidente del Poder Judicial Costarricense. Desde este último cargo ha impulsado un movimiento de modernización del Poder Judicial, que se encuentra en pleno desarrollo.

Su producción literaria es abundante, en especial en forma de artículos especializados en temas de Derecho Penal y Constitucional y últimamente ha incursionado en las cuestiones relacionadas con la administración de justicia y su papel dentro de una democracia.

SINÓPSIS

Se trata de una exposición breve sobre la sentencia de la Sala Constitucional que se emitió en Costa Rica, a raíz de las actuaciones del gobierno de ese país respecto del conflicto armado en Irak y en la que se hizo un análisis y valoración de una serie de cuestiones relacionadas con la paz.

El tema resulta relevante desde el punto de vista del derecho de los derechos humanos, por la manera en que a lo largo del pronunciamiento se plantea primero el valor paz como un elemento integrante de cualquier régimen democrático y, segundo, la existencia de un derecho a la paz como componente del haber de derechos que puedan reclamarse por parte de las personas a su gobierno.

Si bien, y como no podía ser de otra manera, la sentencia se ajusta al desarrollo histórico costarricense y a la sensibilidad del pueblo costarricense en estos temas, a sus conclusiones les caben consecuencias más allá del ordenamiento concreto: un innegable derecho de los llamados de tercera generación, y en este caso uno de los más sensibles políticamente, aflora y adquiere carta de ciudadanía, para ser aceptado y acatado por los detentadores del poder.

Para Costa Rica es sin duda un eslabón más en el camino emprendido desde la abolición del ejército, el sometimiento a los mecanismos internacionales para la solución de conflictos y la proclama de neutralidad que como país le hemos ofrecido a la comunidad internacional.

La sentencia en relación con la paz dictada por la Sala Constitucional de Costa Rica

Introducción

Deseo agradecer a los organizadores de este evento y a ustedes como participantes, la oportunidad que se me brinda de poder compartir algunos de los esfuerzos que desde un pequeño país americano se hacen para lograr el desarrollo de una sociedad más justa y democrática. Los costarricenses nos hemos esforzado por tomar en serio los temas relacionados con los derechos humanos, nuestra experiencia en esta materia, compuesta de luces y sombras, es un buen mosaico de lo bueno que disfrutaban las sociedades actuales y lo malo que las aqueja y de los esfuerzos que tanto gobierno como sociedad civil hacen para el logro de un justo desarrollo de las personas.

En particular, me concentro en un concreto y puntual aspecto de esos esfuerzos al hacer una exposición, mas bien, breve sobre la sentencia de la Sala Constitucional que se emitió en mi país, a raíz de las actuaciones de nuestro gobierno respecto del conflicto armado en Iraq, en la que se hizo un análisis y valoración de una serie de cuestiones relacionadas con la paz.

Se trata entonces de aprovechar la ocasión para ofrecerles un análisis acerca de los aspectos jurídico-constitucionales que rodean e informan el citado pronunciamiento con el fin de ampliar su perspectiva con este particular punto de vista.

13

Breve resumen de los hechos

Debo reconocer que luego de treinta y cuatro años de ejercer la judicatura, no podría intentar otro esquema formal que no sea el jurídico, para el análisis y estudio de alguna cuestión, de modo que comienzo por un breve resumen de los hechos trascendentes desde la perspectiva constitucional.

A raíz del surgimiento del conflicto armado que se presentó entre un grupo de países liderados por los Estados Unidos en contra del gobierno iraquí, algunas personas en nuestro país consideraron que el papel y actuación del Poder Ejecutivo costarricense resultaba contrario a la Constitución Política costarricense y en razón de ello plantearon desde diferentes perspectivas una acción de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional para lograr la corrección de tales actos del Ejecutivo.

De entre todos los distintos aspectos que se consideraron lesionados, la Sala debió confrontarse con uno sumamente interesante, tanto por las implicaciones de su planteo desde la perspectiva del derecho Constitucional, como por la situación particular de nuestro país frente al tema: me refiero al reclamo por la supuesta infracción de lo que la Sala luego llegó a identificar como «el valor paz», el cual –según pretendían los reclamantes– era parte de la Constitución costarricense, aun cuando no existiera un texto expreso en ella, y que dicho valor había sido lesionado en el caso a través de actuaciones del Ejecutivo desapegadas de su tenor.

Las cuestiones jurídicas

Así descritas las cosas, desde el punto de vista jurídico, resultaba claro desde el principio que la verdadera relevancia del caso no radicaba en lo que, en el caso particular se decidiera sobre lo actuado por el Poder Ejecutivo, sino en dos puntos estrechamente relacionados entre sí: por un lado la entidad de la noción de ‘la paz’ dentro del entramado jurídico-constitucional visto que –como se dijo– no estaba recogida de forma expresa en el ordenamiento; y por otra parte, la forma en que podía fundamentarse su «descubrimiento» dentro del ordenamiento costarricense, en el tanto en que era necesario un ejercicio hermenéutico aceptable para tenerla por incluida. En lo que resta, voy a intentar resumir la elaboración que encuentro en la sentencia sobre estos dos puntos.

a) El carácter de la noción de ‘paz’ en nuestro ordenamiento jurídico

Para quien lee la sentencia se hace rápidamente patente el uso de una terminología precisa para referirse a la paz: se le llama «el valor paz». Esto no resulta ocioso pues contiene una pretensión en lo que se refiere al específico papel de la paz en un sistema jurídico y en concreto dentro de un ordenamiento constitucional: en palabras sencillas, involucra el reconocimiento de la existencia de valores inmersos en la Constitución Política. Al respecto, encuentro muy apropiado lo escrito por Gregorio Peces Barba en su obra *Los Valores Superiores en la Constitución Española* quien, al referirse a ese texto constitucional, se extiende sobre la propiedad del concepto de valores frente a otros menos afortunados como la noción de ‘principio’. Para el caso español, señala Peces-Barba, los valores han sido explicitados en el artículo 1º de la Constitución, con lo cual se tomó una opción entre el positivismo cerrado a valores y el iusnaturalismo que procede a la inversa, dejando con un valor secundario el ordenamiento positivo. Agrega el autor que la noción de valor:

supone el acuerdo básico de una racionalidad que es la propia de la cultura jurídica democrática, fundada en un acuerdo histórico suficiente. El hombre puede conocer esos significados que la cultura supone a través de la razón y de la experiencia, y el legislador constituyente ha pretendido plasmar en esos valores superiores los ideales de esa cultura histórica propia del mundo moderno.

Y más adelante agrega que:

[...] La inclusión del concepto de valores superiores es un serio argumento para sostener que el Derecho está formado por normas de conducta y, también, por normas que regulan el uso de la fuerza, sin que sea necesario optar como si se tratase de dos alternativas. Mas bien, en todo caso, las normas que regulan el uso de la fuerza son instrumentales respecto de las que establecen criterios materiales, entre los que se sitúan en primer lugar los valores superiores para la organización de la convivencia, regulan la distinción de bienes, garantizan los derechos y las libertades; en definitiva, hacen posible la vida humana digna en sociedad.

Concluyo estas citas de Peces Barba resumiendo su tesis de que los valores tienen una vital función para la vida de una Constitución: en primer lugar, expresan los consensos históricos concretos respecto de las ideas de justicia; es decir la que podría llamarse justicia objetivada que hace las veces de la infraestructura que sostiene el resto del edificio constitucional. En segundo lugar tienen el efecto de brindar seguridad jurídica entendida como la tranquilidad y certeza de que sí existe una guía que modela y orienta –y también constriñe

de forma efectiva— el ejercicio del poder por parte de quienes han sido escogidos como detentadores del mismos y finalmente, tienen los valores una función legitimadora en la Constitución en tanto sirven para que la sociedad se identifique entre sí y con su ordenamiento jurídico, para que lo reconozca como algo digno de ser cumplido y respetado.

Bajo tales conceptos, la sentencia que comento deja en claro en este aspecto, primero el establecimiento —o si queremos decirlo con más precisión— la declaración de reconocimiento y existencia cierta en el texto constitucional costarricense, de unos específicos valores que pueden calificarse de fundamentales para nuestro sistema, los cuales —al igual por ejemplo que en el ordenamiento jurídico constitucional alemán— no aparecen positivizados en el sentido de que hayan sido mencionados expresamente, pero que sin embargo, sí pueden extraerse del texto, tal y como en efecto lo ha hecho el tribunal constitucional del recién citado país; y segundo, que tales valores en la Constitución costarricense tendrán como finalidad marcar la orientación de tendrá ella misma, en tanto que proceso de ordenación de la vida social a través del Derecho.

b) Elementos para la fundamentación de la declaración de existencia del valor paz en nuestro ordenamiento

Como siguiente paso lógico, la sentencia busca demostrar que justamente el llamado «valor paz» es en efecto parte integrante de ese elenco de valores fundantes del ordenamiento constitucional costarricense. Esta es, por mucho, una tarea más difícil, en tanto que involucra la superación de *varios obstáculos*.

En cuanto al *primero* de ellos, la sentencia —siguiendo en esto una larga tendencia firmemente establecida desde su creación por parte de la Sala Constitucional— deja de lado una concepción estrictamente normativista de la Constitución para alinearse decididamente con las modernas tendencias del nuevo constitucionalismo que se ha asentado definitivamente en el concierto jurídico internacional desde la última posguerra, y que ha sido descrito acertadamente por Manuel Aragón Reyes, actual miembro del Tribunal Constitucional español, con esta palabras:

La Constitución, producto de la Revolución francesa y la independencia de las colonias inglesas norteamericanas, tendrá, pues, características formales y materiales. [...] Como puede apreciarse, la doble y antigua pretensión de asegurar la estabilidad de la forma política y la libertad se funden, y así la Constitución limitará el poder tanto para mantenerlo con una determinada estructura como para impedir que invada la autonomía individual. Más aún, ambos objetivos son indisolubles, dado que la estructura misma ya no es fin sino medio.

Y luego señala también lo siguiente:

La limitación material del poder, esto es, los derechos fundamentales, aparecen, así, desde el nacimiento mismo del Estado constitucional, como el núcleo del concepto de Constitución. La distinción entre poder constituyente y poder constituido, la representación política, las limitaciones temporal y funcional del poder son notas características del Estado constitucional, sin duda alguna, pero la más definitoria es la atribución al pueblo de la soberanía. Y como resulta que sólo un pueblo libre (compuesto por ciudadanos libres) puede ser soberano, el único modo de «garantizar» dicha soberanía (hacia el interior, por supuesto, ya que hablamos de soberanía en el derecho constitucional,

no en el derecho internacional) es «asegurando» los derechos fundamentales como límites frente al poder de los gobernantes y, en definitiva, frente a la capacidad normativa del legislador.

Y finalmente incluyo esta contundente afirmación:

Lo que ya resulta hoy lugar común, en el pensamiento jurídico «y político» más solvente, es que la Constitución es norma jurídica suprema, jurisdiccionalmente aplicable que garantiza la limitación del poder para asegurar que éste, en cuanto que deriva del pueblo, no se imponga inexorablemente sobre la condición libre de los propios ciudadanos. Es decir, la Constitución no es otra cosa que la juridificación de la democracia, y así debe ser entendida.

En resumen entonces, la sentencia resume la más nueva y abarcadora tradición en lo que respecta a la protección del hombre y a la concepción de los límites al poder que son inherentes al propio concepto de Constitución, límites que no son ya simplemente formales sino también y principalmente materiales. La Constitución no es pues un simple compendio de normas jurídicas con ciertas características, como lo pregonan las concepciones formalistas, sino también y principalmente una declaración de fines y no de cualesquiera fines sino de unos muy concretos, que la razón y la historia han venido delineando y que conforman, como lo llama la más nueva doctrina, un «coto vedado» para el poder que no podrá alterarlos ni actuar en contra de su búsqueda o perfeccionamiento.

Un segundo obstáculo que se afronta y se busca resolver en la sentencia radica en el problema del más bien limitado apoyo que las más rancias tradiciones del constitucionalismo pueden aportar a la tesis de la existencia de la paz como valor fundante; lo anterior, por el hecho históricamente correcto de que las respetables doctrinas del constitucionalismo de finales del siglo dieciocho, no incluyen en absoluto a la paz, obviamente ni como derecho individual, ni como algo digno de ser protegido constitucionalmente.

Expresado de otra forma, cuando nosotros nos declaramos orgullosos herederos de la tradición del constitucionalismo, lo hacemos para dar la necesaria relevancia y soporte a los principios de la libertad y de la igualdad así como a la necesidad del control del poder mediante su sometimiento a la ley; son principios tan estudiados tanto en lo que responde a sus manifestaciones actuales, como en lo tocante a su venerable antigüedad, que no necesito ampliarme en estos aspectos. No obstante, es igualmente indiscutible que no podemos incluir la paz como parte de esos valores históricos, porque la edad en que se engendraron estas grandes ideas de libertad, igualdad y fraternidad, no era una época en que se pudiera establecer a la paz como un bien social con un peso equivalente y quizás hubiera sido muy arriesgado para la vida del país el hacerlo. Recordemos que la llamada «sociedad internacional» ha sido tradicionalmente el típico ejemplo de un sistema leonino en donde ha imperado la regla de reparto de «a cada quien según su fuerza» y que el desarrollo de la humanidad históricamente no ha privilegiado la paz y más bien ha sido realmente belicoso, plagado de conflictos y mucho sufrimiento.

Frente a ello se hacía necesario demostrar en abstracto la viabilidad de la paz como una históricamente «nueva» pero a la vez esencial finalidad social, para lo cual fue menester acudir a los claros y contundentes signos externos que, a pesar de algunos hechos aislados que puedan hablar en contra, permiten deducir sin duda alguna la existencia de una conciencia histórica de carácter universal que actualmente entiende la paz como un bien de primer orden. Tales signos son esencialmente el hecho de que haya sido la paz, junto con la dignidad humana, la que ha aglutinado a los países para la reconstrucción del orden político

internacional operado alrededor de la Organización de las Naciones Unidas y que ha sido tan prolífico —al menos en sede de declaraciones y principios— respecto a la esencialidad de la paz. A través de tal Organización, a la que adhieren en la actualidad prácticamente todos los países del mundo, las diferentes sociedades han expresado claramente la necesidad de incluir la paz y el desarrollo humano, como su meta y como un bien social de primer orden a los cuales tendrían derecho, de forma similar que se les garantiza su libertad o su derecho a iguales oportunidades.

Desde tal perspectiva entonces, se podía salvar este segundo obstáculo, con demostrar que si bien la paz no formó parte del elenco de principios sobre los que se estructuró el constitucionalismo, ello no impide que ella haya llegado a constituirse, a través del desarrollo histórico, en un valor y un bien social del mismo alto rango que aquellos que fueron el motor del movimiento constitucionalista en su momento, y que, según se entendió en la sentencia, no constituyen una lista cerrada, sino abierta en tanto, como lo señalaba Aragón, el constitucionalismo es nada más ni menos que la juridificación de la democracia, concepto éste último siempre perfectible.

Esto nos lleva directamente *al tercer* obstáculo a vencer, en tanto que, como lo puede percibir cualquier estudiante de Derecho, la esfera de la política, donde se mueven los anteriores argumentos, sirve de base pero no sustituye ni puede hacer las veces de orden jurídico. Lo anterior obligaba a intentar la inserción de la paz como parte del elenco de bienes sociales protegidos por nuestro ordenamiento jurídico, siendo por supuesto el ordenamiento constitucional el más apropiado para servir de receptor y puerta de entrada al ordenamiento jurídico costarricense.

Como pueden ya adivinar, desde la perspectiva jurídico-formal el tema no tenía tanta dificultad en tanto, venimos de reconocer que la Constitución contiene una serie de valores esenciales que le son consustanciales; que tales valores no son cualesquiera sino que son los del sistema democrático, y que, dentro de esos valores de la democracia es absolutamente aceptable incluir a la paz, visto el protagonismo que históricamente ha adquirido universalmente en el pasado reciente. De tal modo, quizás el mayor obstáculo hacia la validación o legitimidad de este razonamiento podría encontrarse en la respuesta y la sensibilidad social al tema; sin embargo, justamente es allí, donde nuestro país ofrecía su mayor fortaleza.

En efecto, no puede haber duda de los pasos que a través de la historia hemos dado los costarricenses para construir una tradición que hace de la paz un bien apreciado e influyente en el devenir social. De tales pasos, en cierta forma, se pasa revista en la sentencia pero principalmente, es importante el ejercicio que hace la Sala en lo que se refiere a las últimas décadas en la historia de este país en donde hemos alcanzado a diferenciarnos de nuestro entorno justamente en nuestro apego por el ejercicio pacífico de la convivencia, interna y al exterior. De entre los varios gestos relevantes, destacan tres, que son sin duda alguna un indicativo claro de la voluntad de nuestra sociedad de recoger como un valor esencial a la paz.

Me refiero en primer lugar a la abolición del ejército, justamente por parte del grupo que había triunfado por las armas en el último conflicto armado del país. Aun hoy, más de cincuenta años después, el resto del mundo no ha llegado siquiera a tomar conciencia de la importancia de una decisión de estas como paso necesario e impostergable para que impere la paz; lamentablemente seguimos siendo rara avis en el concierto mundial en este aspecto.

En segundo lugar la unívoca política de nuestro país en relación con su participación y aceptación de los órganos internacionales como medios de mantener la paz entre las naciones, y en especial su adhesión a los órganos e instrumentos de las Naciones Unidas. Con esa

afinidad y acercamiento hemos demostrado durante años, nuestra fe en el sistema internacional como medio idóneo para la canalización de las posibles disputas internacionales; una fe que incluso el destino quiso poner a dura prueba en mil novecientos cincuenta y cinco en el último intento de agresión y desestabilización de nuestra sociedad desde el exterior.

En tercer lugar, otro gesto de nuestra vocación hacia la paz, lo constituye la proclama de neutralidad activa y perpetua que gobierno y pueblo de Costa Rica emiten al mundo y que resultaba ser el paso natural siguiente a la desaparición del ejército. Constituye ese hecho una declaratoria de paz al mundo. Creo que estas acciones han sido el particular producto de un entorno como el nuestro en donde ya por generaciones disfrutamos de la ausencia de la guerra y su repudio como medio de solución de controversias. Y llamo la atención en este punto, porque no existe ninguna contradicción con nuestro sistema de valores y principios: como ha sido dicho hasta la saciedad. La neutralidad que declaramos en su oportunidad no es para nada una neutralidad ideológica; por el contrario, nuestro país tiene unas creencias firmes y sentimos la necesidad de que más sociedades se conduzcan por el camino de la libertad, la paz y la democracia que nosotros hemos caminado.

En conclusión, el paso hacia la «juridificación» de la paz dentro de nuestro ordenamiento tuvo como bastiones los tres aspectos antes mencionados, la abolición del ejército, nuestra integración al sistema de las Naciones Unidas y la emisión de la Proclama de Neutralidad.

De todo lo anterior, era válido entonces deducir la existencia y relevancia de un valor como la paz y su papel informador del ordenamiento constitucional costarricense y por ello mismo de obligada atención en cualquier decisión de los órganos públicos, incluida por supuesto la propia Sala Constitucional.

18

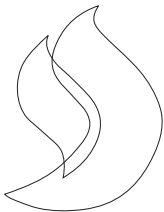
Aplicación de lo expuesto al caso en concreto

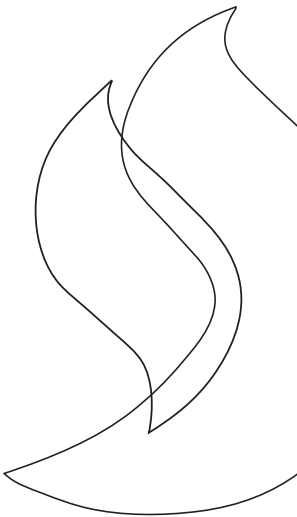
Precisamente esa relación de vinculación que acabo de mencionar, fue la que en el terreno del discurso jurídico concreto, permitió enjuiciar el acto contra el que se reclamaba y del que se apreció que no se ajustaba a lo que un apego respetuoso del valor paz habría exigido, pues resultaba ser –en los hechos– una contradicción tanto con las obligaciones y consecuencias de pertenecer al sistema de solución de controversias de las Naciones Unidas, como un irrespeto de las obligaciones y consecuencias de la Proclama de Neutralidad, ambos convertidos en parámetro particular de constitucionalidad en el tanto en que se consideraron manifestaciones concretas, con forma jurídica, del valor paz que se modela nuestro sistema constitucional.

Conclusiones

Concluyo, esta breve intervención retrocediendo un poco en el tiempo para llamarles la atención y que puedan aquilatar lo que nuestro país ha recorrido en la defensa y promoción de los más altos valores que nuestra cultura e historia nos ofrecen. Tanto en particular en el tema de paz, como en general en el tema de los derechos de las personas y las sociedades, Costa Rica, ha tenido la fortuna de contar con personas y grupos que han tenido la sensibilidad suficiente para captarlos y plasmarlos para el disfrute de todos nuestros connacionales.

Creo sinceramente que esta doctrina expuesta por la Sala en la sentencia que he descrito, y que como vimos es en realidad el resultado de los diferentes esfuerzos de una gran cantidad de personas, marca un paso que es posible emular en otros ordenamientos hacia la paz y su más efectiva realización y respeto, ya no solo en nuestro país sino en el mundo.





Resolución de conflictos: la experiencia de Sudáfrica

SR. ROELF MEYER

*Ministro de Defensa y Asuntos Constitucionales durante la transición
del Apartheid a la democracia en Suráfrica.*

Roelof Petrus (Roelf) Meyer nace el 16 de Julio de 1947 en Eastern Cape, Sudáfrica. En 1964 se matricula en la University of the Free State, donde se licencia en Ciencias Empresariales (1968) y Derecho (1971). Ejerce como abogado en Pretoria y Johannesburgo antes de incorporarse a la política como Parlamentario en 1979. A finales de enero de 2000 dimite tras 21 años de actividad política. En dicho período ejerce como Viceministro de Ley y Orden y posteriormente de Desarrollo Constitucional (1968-1991) y además como Ministro de Defensa y, por último, de Asuntos Constitucionales (1991-1996).

Roelf Meyer ha estado estrechamente ligado a las negociaciones para resolver el conflicto sudafricano, actuando como Negociador Jefe del Gobierno del Partido Nacional. En este desempeño acuerda el fin del Apartheid con Cyril Ramaphosa, Negociador Jefe del Congreso Nacional Africano (CNA), y fruto de esas negociaciones son las primeras elecciones democráticas celebradas en Sudáfrica a finales de abril de 1994. Tras las elecciones Meyer sigue como Ministro de Asuntos Constitucionales en el gabinete del ex-presidente Nelson Mandela.



CURRÍCULUM

Actualmente Meyer trabaja en el sector privado como asesor en procesos de paz. Así, ha participado en los procesos implantados en diferentes lugares del planeta como, por ejemplo, Irlanda del Norte, Sri Lanka, Oriente medio, Ruanda, Burundi, Kosovo, País Vasco y Bolivia. Además es miembro del Comité Estratégico del Proyecto sobre Justicia en Períodos de Transición de Nueva York y en 2001 es titular de la Cátedra Tip O'Neill sobre estudios de paz en la Universidad de Ulster, Irlanda del Norte.

SINÓPSIS

El conflicto sudafricano acabó antes de la irrupción de una guerra civil a gran escala. El hecho de que los líderes de ambas partes se apercibieran de que un acuerdo negociado era la única solución evitó el desastre. Las negociaciones ayudaron a calmar las tensiones y permitieron a la población sudafricana hacer las paces consigo misma. Tras un período de cuatro años de intenso tira y afloja, las negociaciones finalizaron con una Constitución nueva, una ley de consenso y base fundamental de la nueva democracia.

Muchos factores contribuyeron al éxito de las negociaciones pero, en mi opinión, los diez que recojo a continuación fueron fundamentales para resolver el conflicto.

Las partes enfrentadas no pusieron condiciones antes de iniciar el proceso.

La participación de todos los agentes relevantes hizo que el proceso fuera inclusivo y universalmente aceptado.

Los propios sudafricanos se responsabilizaron del proceso y no cedieron la responsabilidad a la comunidad internacional.

22

Los líderes y demás participantes en las negociaciones desarrollaron confianza y respeto mutuos.

Los dirigentes de ambas partes ofrecieron guía y liderazgo a sus seguidores, para que aceptasen la necesidad de un acuerdo pacífico.

Se crearon las condiciones para un resultado que convenciera a todas las partes, lo que facilitó el acuerdo.

Desde el principio se impuso la tolerancia y el respeto a las posiciones de la otra parte.

A lo largo del proceso las partes realizaron consultas de base a sus seguidores, al objeto de informar y garantizar la idoneidad de lo realizado.

El proceso fue totalmente transparente y abierto al público.

La base del acuerdo fue el reconocimiento y protección de los derechos individuales de forma igualitaria.

Resolución de conflictos: la experiencia de Sudáfrica

En Sudáfrica, la segregación racial había estado a la orden del día durante más de 300 años. Por medio del Apartheid las personas negras y blancas eran separadas política, económica y socialmente. Esto dio lugar a continuas tensiones y conflictos. El país corría el riesgo de ver estallar una guerra civil a escala nacional. Afortunadamente, se impidió tamaña catástrofe y Sudáfrica se ha transformado en una democracia liberal y moderna.

Todavía hoy nos preguntamos cómo se resolvió aquel conflicto racial, aparentemente insalvable, de una forma tan pacífica y rápida. La clave reside en el hecho de que los líderes de ambas partes se dieron cuenta de que su país quedaría reducido a humo y cenizas si el conflicto continuaba en la misma línea. Decidieron dirigir el país mediante un proceso de solución negociada.

El camino de la resolución fue un proceso largo y arduo que duró más de seis años. El resultado fue una nueva Constitución que define Sudáfrica como una nación íntegra con los mismos derechos para todas las personas y que se ha convertido en el punto de referencia de nuestra democracia.

Hubo muchos factores importantes que contribuyeron a la feliz conclusión del proceso de redacción de la Constitución. Los diez elementos que voy a mencionar a continuación fueron fundamentales para la resolución del conflicto de Sudáfrica y creo que convendrá estudiarlos para la resolución de otros conflictos.

23

Sin condiciones

El proceso de Sudáfrica comenzó sin términos ni condiciones, aunque ambas partes (los movimientos de liberación, por un lado, y el gobierno de la época, por otro lado) tenían sus propios objetivos y aspiraciones. La ausencia de condiciones permitió a las partes entablar un diálogo a pesar de la desconfianza y hostilidad que reinaban en un principio.

Cuando comenzó el proceso era un momento oportuno para que las partes iniciaran las discusiones y un punto importante es que ambas partes tenían la firme intención de llegar a una solución negociada. Cuando se produjo un cambio de líder del partido en el gobierno y F.W. de Klerk se convirtió en Presidente del país, se abrió un nuevo horizonte. F.W. de Klerk puso en libertad a Nelson Mandela y ambas partes comenzaron de inmediato a aprovechar la oportunidad para llegar a la paz. A partir de ese momento y a pesar de las vicisitudes, nunca se produjo un cambio de rumbo en todo el proceso.

Enfoque inclusivo

Desde el principio del proceso quedó claro que todos los partidos relevantes para llegar a una resolución pacífica tenían que participar en las negociaciones. Por lo tanto, todos los partidos que tenían representación en el Parlamento en aquel momento así como los que no la tenían, participaron en el diseño del proceso de paz y las subsiguientes negociaciones. Este enfoque inclusivo dio a todas las tendencias políticas y a todos los sectores de la esfera política la oportunidad de formar parte del proceso de resolución. También permitió crear alianzas para un proceso de negociación coherente.

Propiedad

Los sudafricanos estaban orgullosos de llevar las riendas de su propio destino. No hizo falta ninguna iniciativa externa para arrancar el proceso y las diferentes partes diseñaron y condujeron el proceso en todas sus fases. Este enfoque obligó a las partes a buscar directamente soluciones entre ellos en lugar de apoyarse en personas ajenas a la situación para dirigir las negociaciones.

En todas las fases de la negociación se vio con claridad que el proceso es tan importante como el resultado. En varias ocasiones, fue necesario realizar un ajuste del proceso para resolver las diferencias entre las partes. Esto resultó en un espíritu de solución de problemas que ayudó a las partes a superar importantes obstáculos e incluso un bloqueo total de las negociaciones en un momento dado. Así mismo, el hecho de tomar las decisiones de forma conjunta y la fijación de calendarios impidieron que todo acabase en un punto muerto y ayudaron a impulsar el proceso cuando los extremistas de ambos lados ejercieron una verdadera presión.

Respeto y Confianza Mutuos

La falta de confianza que había ido en aumento en los largos años de conflicto racial era una de las cuestiones más complicadas. Afortunadamente, desde el principio los líderes mostraron respeto hacia el otro en público, iniciando así el desarrollo de una base de confianza mediante las negociaciones.

La construcción de la confianza se vio reforzada por un conocimiento mutuo de la posición del otro, los puntos de partida y los antecedentes. Esto ayudó a desarrollar relaciones personales que acabaron convirtiéndose en uno de los elementos fundamentales de todo el proceso. Nunca tuvimos que negociar con intermediarios. Incluso cuando se produjo un bloqueo total en las negociaciones pudimos reanudar las discusiones mediante una comunicación directa entre nosotros, como líderes de las negociaciones.

Liderazgo

Las respectivas funciones de liderazgo de Mandela y De Klerk en el arranque del proceso son de todos conocidas. Sin embargo, aún fue más importante la manera en que estos dos líderes lograron persuadir a sus propios seguidores para que se dieran cuenta de que era necesaria una solución negociada y cómo mantuvieron ese apoyo durante todo el proceso hasta la adopción final de la nueva Constitución. Sin este respaldo el proceso habría podido fracasar fácilmente en varias ocasiones. Del mismo modo, otros líderes antes y al mismo tiempo que Mandela y De Klerk desempeñaron un papel importante en el arranque y la dirección del proceso.

Crear un resultado en el que todos resulten ganadores

En el panorama sudafricano habría sido posible justificar la victoria de los movimientos de liberación. Sin embargo, gracias al liderazgo de Nelson Mandela y de otras personalidades, se desarrolló un modelo en el que todos resultasen ganadores, que condujo a una democracia con garantías para todas las personas. Esto permitió una transición pacífica hacia el primer gobierno elegido de forma democrática, sin que se produjera una reacción violenta o una resistencia importante por parte de la derecha.

Para que el proceso avanzara, más de una vez hubo que conceder victorias a unos y otros. En algunas ocasiones, esto contribuyó a dar un impulso al proceso; en otras ocasiones, ayudó a justificar la participación de un partido que tenía dificultades con sus propios seguidores.

Tolerancia y comprensión

Antes del inicio de las negociaciones, la situación de Sudáfrica era especialmente volátil. Las personas y los grupos políticos de ambos lados del conflicto racial sabían poco o nada unos de otros y no se respetaban. Para que el proceso avanzara con éxito, cada una de las partes tenía que entender mejor a la otra y ser más tolerante con sus diferencias. Una vez más, Nelson Mandela mostró el camino tendiendo la mano a la comunidad blanca. De este modo, se preparó el terreno para alcanzar compromisos en asuntos difíciles y se generó un enfoque de cara a la reconciliación.

Amplia consulta

Aunque las negociaciones fueron en realidad dirigidas por los líderes de los partidos políticos y sus estructuras, se tomaron disposiciones para realizar consultas al nivel más amplio posible.

Los seguidores de los partidos participaron en reuniones informativas y del grupo político. Estas comunicaciones junto con las propias secciones locales de los partidos permitieron comprender la necesidad y naturaleza de las negociaciones y evitaron que se desconfiara de los resultados de las negociaciones.

En las últimas fases de la redacción de la Constitución, se invitó al público en general a realizar aportaciones y a asistir a las sesiones donde se aceptaban todas las opiniones. El resultado fue un consenso nacional a favor de la nueva Constitución.

25

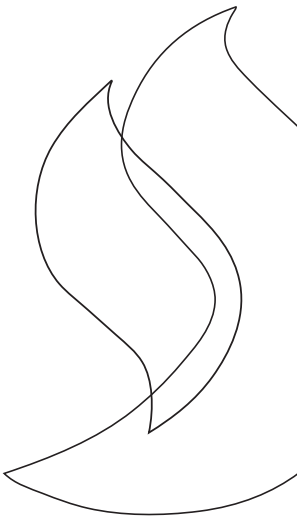
Transparencia

A pesar de las fuertes tensiones que hubo en todas las fases, se decidió desde un principio que los medios de comunicación tendrían acceso a todo el proceso. Los medios de comunicación se convirtieron en un socio constructivo y el público siempre estuvo informado de todos los obstáculos y sus soluciones. Gracias a la transparencia y a la colaboración de los medios de comunicación, los sudafricanos apoyaron el resultado de las negociaciones con una participación de casi el 100% en la primera elección democrática de 1994.

Derechos individuales e igualdad

La piedra angular de la solución al conflicto sudafricano fue el reconocimiento, la salvaguarda y el respeto de los mismos derechos individuales para todos. Sin embargo, al comienzo de las negociaciones no se pudo llegar a un acuerdo sobre este pilar puesto que la minoría blanca seguía buscando la forma de proteger sus intereses sobre la base de los derechos de los grupos.

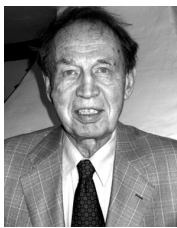
Esto dio lugar a importantes desacuerdos durante las conversaciones e incluso condujo a un bloqueo del proceso en un momento dado. Sólo se pudo alcanzar un acuerdo sobre el objetivo mutuo e iniciar las negociaciones de los detalles de una nueva Constitución para el país cuando se produjo un cambio con respecto a los derechos individuales. Como resultado, la Constitución Sudafricana cuenta con unos derechos individuales muy modernos y liberales, salvaguardados por el Tribunal Constitucional.



Derechos humanos y resolución de conflictos

SR. HARRY G. BARNES

*Presidente del Fondo Empresarial Rumano-Americano y Asesor Ejecutivo de la Asociación Asia.
Ex-Director de resolución de conflictos y derechos humanos en el Centro Carter.
Estados Unidos de América*



CURRÍCULUM

Desde finales de 2000 Harry Barnes trabaja fundamentalmente en asuntos concernientes a Sudáfrica y, en cierta medida, al Noreste asiático y el País Vasco.

De 1993 a 2000 trabaja en el Centro Carter como director de programas de derechos humanos y resolución de conflictos centrados en Asia, Oriente medio, Europa y África.

De 1990 a 1993 es profesor invitado en las universidades Mount Holyoke, Hamilton y Simmons en las que imparte seminarios sobre derechos humanos y la política exterior estadounidense y la ciencia y la política exterior estadounidense.

En 1988 abandona su carrera en el Foreign Office tras ejercer como Embajador en Chile (1985-1988), India (1981-1985), Director General de Política Exterior y Director de Personal del Departamento de Estado (1977-1981) y Embajador en Rumania (1974-1977).

Desde 1997 es presidente del Consejo de administración del Fondo Empresarial Rumano-Americano.

Además es miembro de la Asociación Estadounidense para el Progreso de la Ciencia. Actualmente es asesor ejecutivo de la Fundación Asia y miembro del Consejo directivo del Proyecto sobre Relaciones étnicas, el Instituto para las Comunidades Sostenibles y del Consejo asesor de Human Rights Watch Asia.

SINÓPSIS

Los diplomáticos, como parte de su formación profesional, están acostumbrados a analizar todos los aspectos de una cuestión y a utilizar las expresiones «por una parte» y «por otra parte». Eso es algo necesario cuando se analiza un problema pero no es suficiente cuando hay que decidir si hay que actuar y cómo hacerlo. Sugiero que existe un paralelismo parcial en lo concerniente a situaciones de resolución de conflictos y quebranto de derechos humanos. El análisis debe servir como base para la acción o para la decisión de no actuar. El enfoque de los derechos humanos y el enfoque de resolución de conflictos son válidos ambos, pero no son suficientes en sí mismos. Es necesario que las actividades de resolución de conflictos tengan en consideración los derechos humanos y que la protección de los derechos humanos tenga presentes los principios de resolución de conflictos. Conviene también tener en consideración que los conflictos no son necesariamente violentos y que no se producen únicamente entre gobiernos sino también en el seno de los gobiernos. Y siguen siendo conflictos igualmente.

28

Para ilustrar las ideas referidas mencionaré tres situaciones en las que me vi envuelto. La primera se refiere a la controversia habida dentro del Gobierno estadounidense en torno a la necesidad o no de introducir cambios en la política estadounidense con respecto a los regímenes autoritarios. El conflicto surgió en torno a la decisión de dar más prioridad a los derechos humanos y la democracia y, por ende, ser más críticos con los regímenes autoritarios. Tal controversia se produjo al comienzo de la segunda administración Reagan y fue particularmente intensa con respecto al golpe de Estado ofrecido por el General Pinochet en Chile, país de gran tradición democrática. El segundo ejemplo se refiere a la época en que ocupé el cargo de director de derechos humanos y resolución de conflictos en el Centro Carter y trata un episodio ligado a la guerra civil de Sudán. En tercer lugar, mencionaré el caso de Corea del Norte, que tiene cierto vínculo con Carter y sugeriré un posible enfoque actual que incluye aspectos de derechos humanos y resolución de conflictos.

Derechos humanos y resolución de conflictos

En primer lugar, me gustaría remarcar que me crié en un ambiente de diplomáticos. Eso significa que tuve que escuchar de todo, con frecuencia a personas con puntos de vista bastante diferentes, incluso radicalmente diferentes. Por lo tanto, no sorprende que me habituara a reconocer diferentes aspectos en una sola cuestión. Un viejo proverbio dice que los diplomáticos no pueden trabajar con una mano atada a la espalda porque están muy acostumbrados a pensar y hablar «por una parte y por otra». Seguramente habrán percibido algo de ello en mis observaciones.

Tiendo a considerar que las personas que trabajan en la resolución de conflictos y en la promoción del respeto a los derechos humanos son personas honorables y que cumplen una función esencial en la vida. Lo que trataré de reflejar hoy es que la promoción de los derechos humanos y la resolución de conflictos deben ir estrechamente ligadas en los procesos de esta naturaleza. O, simple y llanamente, en la resolución de conflictos debe haber un hueco para los derechos humanos. Y en la promoción de los derechos humanos habrá, inevitablemente, un conflicto a resolver.

El problema surge a menudo en la forma de reconciliar las demandas de cada una: cuál debe ser prioritaria y, en el plano temporal, cuándo conceder importancia a la resolución de conflictos o cuándo más importancia a la protección de los derechos humanos. La entrada de la violencia supone una complicación más. Por ejemplo, ¿la violencia exige siempre una respuesta violenta? Si lo hace, ¿dónde y cómo? ¿O en ocasiones la violencia es una respuesta necesaria a las violaciones de derechos? Las personas que trabajan en el campo de la resolución de conflictos se centran en la necesidad de acabar con un conflicto de forma que fomente la resolución pacífica permanente de las posibles controversias; las personas que trabajan en la protección y promoción de los derechos humanos se centran en garantizar los derechos humanos existentes y castigar las violaciones de derechos. Pero con frecuencia no hay consenso en torno a qué viene primero y durante cuánto tiempo. En mi opinión lo que está claro es que cuanto más conozcan los expertos de una materia los principios y prácticas fundamentales de la otra, mejores serán los resultados de sus esfuerzos y menos complicarán éstos la situación.

En ocasiones tenemos la sensación de que los expertos en resolución de conflictos se centran tanto en buscar una solución que no tiene en cuenta la erradicación permanente de los abusos de derechos acaecidos. Una tregua no significa que los derechos humanos estén más protegidos. Los expertos en derechos humanos, por su parte, se centran tanto en la garantía de la justicia que no reparan en los factores subyacentes al conflicto y que podrían reactivarlo de nuevo.

Por lo que me complace participar en una conferencia que se centra en la promoción tanto de la protección de los derechos humanos como en la resolución de conflictos.

Basándome en mi experiencia, haré referencia a tres ejemplos de aplicación de principios de resolución de conflictos y de protección de derechos humanos. Dos de ellos tuvieron lugar en virtud de mis responsabilidades pasadas y el último deriva de mis responsabilidades actuales. Tengan en cuenta que no todos los conflictos son violentos y no todos los conflictos

violentos son siempre violentos. Asimismo, es importante recordar que la prevención de conflictos violentos es tan importante como la resolución de los conflictos surgidos. Por lo que en gran medida se trata de situaciones que he denominado ya como «por una parte y por otra».

Chile

Comienzo por un conflicto no violento. Sin embargo, se trata de un conflicto con posturas muy enfrentadas, incluso en el plano filosófico, surgido en el seno del gobierno estadounidense en los años 80. Cuando el presidente Reagan accedió al cargo en 1981, las personas de su gobierno pensaban que la administración anterior del presidente Jimmy Carter había ofrecido demasiada atención a los derechos humanos. Esa administración había sido, además, muy crítica con la mayoría de los aliados tradicionales de EE.UU. debido a que toleraban o, incluso, practicaban violaciones de los derechos humanos. Las personas del nuevo gobierno creían que para los intereses estadounidenses era más conveniente apoyar a gobiernos anti-comunistas y pro-estadounidenses. El ejemplo más conocido de este nuevo enfoque fue el ofrecido unos años antes por Jeane Kirkpatrick, que se convirtió en embajadora de la nueva administración ante la ONU. Kirkpatrick escribió sobre las diferencias entre regímenes autoritarios y totalitarios, los primeros sin pretensiones de someter a otros países y los segundos comprometidos con el sometimiento de gobiernos democráticos extranjeros. Por lo que en el primer mandato de Reagan hubo un gran cambio con respecto a la administración Carter y se aceptó la existencia de dictaduras no comunistas como un modelo más, como un modelo útil incluso. Se toleró y, con frecuencia, condonó, sus abusos.

30

Yo fui embajador de EE.UU. en Chile de 1985 a 1988. Por aquél entonces en Chile gobernaba el dictador General Augusto Pinochet, quien a pesar de la larga tradición democrática de ese país consiguió acceder al poder en 1973 a través de un golpe de Estado. Cuando llegué el país era relativamente próspero y seguía políticas económicas liberales del agrado de los EE.UU. Los medios de comunicación estaban controlados. Había partidos políticos pero estaban sujetos a muchas restricciones. El General Pinochet y las fuerzas armadas disfrutaban de un monopolio de poder. Había un pequeño grupo armado insurgente que hacía incursiones ocasionales, pero el país estaba tranquilo en general.

Pero en Washington, y en contraste con la situación del primer mandato, en 1985 había muchas dudas en el seno de la administración en torno a la conveniencia de la teoría Kirkpatrick. Debido a la relevancia de Chile como país con gran tradición democrática y, sobre todo, debido al sentimiento mayoritario a favor de la democracia en el Congreso estadounidense, en el seno del gobierno estadounidense surgió un conflicto en torno a la conveniencia o no de revisar la estrategia de EE.UU. para con Chile. Si en la primera administración Reagan se priorizaban el entendimiento y apoyo a Pinochet como baluarte contra el comunismo, en la segunda administración Reagan las cosas cambiaron y los derechos humanos ganaron al «entendimiento». La nueva lógica era que los abusos contra los derechos humanos minaban la estabilidad y, por ende, un mayor respeto a los derechos humanos reduciría las tensiones en una sociedad y promovería la estabilidad. Además, ocurrió que la promoción de los derechos humanos se unió a una creencia, renovada pero antigua, que definía los derechos humanos como una parte esencial del carácter estadounidense. Antes de partir de Washington a Santiago pude consensuar con el gobierno estadounidense los tres pilares sobre los que se sustentaría la política estadounidense para con Chile: apoyo firme al regreso de la democracia, respeto a los derechos humanos y promoción de una economía de mercado libre. Durante el primer mandato sólo se dio importancia al último de ellos.

El cambio drástico en la política estadounidense no fue del agrado del gobierno Pinochet, que incluso llegó a atacar a la administración estadounidense con cierta periodicidad. El golpe más notorio fue la visita del entonces poderoso senador Jesse Helms, que visitó Santiago para ofrecer apoyo firme y público a Pinochet. Menos evidente fue el papel jugado por el general retirado Vernon Walters, viejo amigo de Pinochet y sucesor de Jeane Kirkpatrick como embajador estadounidense ante la ONU. Walters siempre apoyó la concesión de préstamos a Chile por parte de los organismos económicos internacionales y en ocasiones su voz llegaría a prevalecer y los EE.UU. votarían a favor o se abstendrían. Pero, en general, la imagen proyectada por los EE.UU. en la segunda mitad de los años 80 fue de apoyo a la democracia. Ese hecho se debía a que el conflicto en el seno de la administración se decantó normalmente por el apoyo a los derechos humanos. Apoyo que recibió un gran oxígeno por la nueva emergencia de un fuerte sentimiento popular a favor de la reinstauración de la democracia en Chile. Y apoyo que resultó en la derrota de Pinochet en el plebiscito diseñado para permitirle gobernar indefinidamente.

Sudán

Mi Segundo ejemplo nos remonta a Sudán en la década de los 90.

Desde 1993 a 2000 fui responsable de los programas de derechos humanos y resolución de conflictos en el Centro Carter. El presidente y la señora Carter crearon el Centro en los años 1980 como vehículo para actividades no gubernamentales que abarcaban los ámbitos de la asistencia técnica en salud y agricultura y la promoción de derechos humanos y resolución de conflictos. Gran parte de las actividades del centro y del propio matrimonio Carter se centraban en África.

En el caso de Sudán en la década de los 90, el Centro desarrollaba su actividad a pesar de la cruenta guerra civil entre el gobierno de Jartum y el Ejército de Liberación de los Pueblos del Sur (ELPS) liderado por John Garang. Más concretamente, trabajaba en el ámbito de la prevención sanitaria y llevaba a cabo actividades destinadas a reducir el impacto de enfermedades como la del Gusano de Guinea. El presidente Carter consideraba que había que desarrollar dichas actividades preventivas tanto en las áreas del Norte controladas por el gobierno como en las zonas controladas por el ELPS. A principios de los 90 pudo convencer a ambas partes para que firmaran una tregua que duró año y medio. A pesar de la ruptura de la tregua, esperaba que la actividad humanitaria continuara colaborando en el desarrollo de un proceso conciliador.

En 1998 el presidente sudanés Bashir pidió a Carter que acudiera a Jartum a debatir un plan de paz con el ELPS. Además de las actividades sanitarias el presidente Carter había tratado ya de lograr un acuerdo de alto el fuego entre el gobierno y el ELPS. Las relaciones entre los EE.UU. y Sudán eran muy tensas. El incidente más cercano, ocurrido poco antes de que Carter recibiera la petición de Bashir, consistió en el bombardeo de una fábrica sospechosa de fabricar equipamiento terrorista por parte de fuerzas estadounidenses.

Acudí a Washington en busca de un breve informe sobre la situación en Sudán y, más concretamente, sobre la guerra civil. Descubrí que el Departamento de Estado no veía con buenos ojos la misión de Carter. De hecho, preferían que no acudiera a Jartum pero dejaron la decisión en sus manos.

Carter decidió acudir porque contaba con información de Garang que abría la posibilidad de un nuevo alto el fuego. Así, cuando el matrimonio Carter se reunió con Bashir en Jartum el presidente dijo a este último que también tenía previsto reunirse con Garang.

Bashir se opuso firmemente pero Carter contestó que no podría ayudar a solucionar el conflicto si no se reunía con Garang. Bashir no cambió un ápice su postura.

A la mañana siguiente volamos hacia el Sur, a un aeropuerto keniano donde cambiamos de avión. Necesitábamos un avión más pequeño para poder aterrizar en un aeropuerto del Sur de Sudán controlado por el ELPS. La ONU nos prestó uno para poder volar a allí. Pero cuando aterrizamos en Kenia el piloto de la ONU nos informó de que el aeropuerto al que nos dirigíamos había sido bombardeado una hora antes por la aviación sudanesa. Eso suponía, evidentemente, que no podríamos reunirnos con Garang. El presidente Carter pudo contactar con él más tarde y continuaron trabajando desde la distancia. Probablemente el trabajo de Carter durante largos años ayudó al eventual acuerdo de paz entre el ELPS y Jartum. Desgraciadamente, Garang murió en accidente aéreo poco después del acuerdo.

Es difícil definir el trabajo del presidente Carter en Sudán como una labor de resolución de un conflicto interno o de restauración de los derechos humanos lesionados en el conflicto. Según su propia opinión, no se trataba de una cuestión «de A o B» sino de una serie de problemas entrelazados que abarcaban tanto aspectos de reducción de conflictos (si no resolución) como de ayuda humanitaria y protección de derechos humanos.

Independientemente de la proporción de un enfoque u otro, hay diversos aspectos del enfoque del presidente Carter, tanto de resolución de conflictos como de protección de derechos humanos, que cabe mencionar. Carter ha mostrado voluntad para hablar con líderes cuestionables e incluso censurables. Siempre en situaciones en las que dicha intervención podría favorecer la paralización del conflicto violento y, posteriormente, la mejora de la situación de los derechos humanos. El balance no es arbitrario sino que refleja un compromiso por utilizar sus habilidades persuasivas y su posición como herramienta para lograr resultados a corto plazo y, quizá, también a largo plazo. No teme fracasar ni duda en repetir sus esfuerzos por ayudar.

Insiste en tratar con los dirigentes en una situación conflictiva, aquellas personas que puedan tomar la decisión que él cree que hay que tomar. No duda en ser franco al expresar a sus interlocutores lo que piensa y por qué lo piensa. Al mismo tiempo, cree firmemente en que debe mostrar respeto hacia las personas con las que trata, aunque no comparta sus actuaciones. Trata de establecer una relación sincera y que abogue por la búsqueda de una solución que satisfaga a todas las partes del conflicto.

Habrán notado ya que hago referencia a situaciones en las que los aspectos de derechos humanos y resolución de conflictos no son de «A o B» sino de «tanto A como B».

El tercer ejemplo trata el enfoque Carter y una cuestión de rabiosa actualidad,

Corea del Norte

Mi experiencia sobre Corea del Norte es limitada. A petición del presidente Carter, en 1996 acompañé a su asesor agrícola a Corea del Norte a analizar posibles colaboraciones entre el Centro y la Academia de Ciencias Agrícolas. Posteriormente, volví en el año 2000 como integrante de una delegación de diversas ONG a la que el Departamento de Estado solicitó que negociara un programa de asistencia alimenticia.

Nuestro grupo negoció durante cuatro días en torno a cuestiones como el status de los representantes de las ONG en la RPDC, su capacidad para controlar la distribución de alimentos, el tiempo que podrían permanecer en Corea del Norte, si podrían renovar sus visados de estancia y

si podrían ser hablantes de coreano o no. Nuestro objetivo era conseguir las mejores condiciones operativas para los controladores de la distribución de alimentos. Los negociadores norcoreanos tenían instrucciones de llegar a acuerdos muy limitados. La negociación fue prolongada pero los objetivos de ambas partes parecían incompatibles. Avanzamos muy poco.

Entonces, en la tarde de nuestro último día en Pyongyang el líder de la delegación norcoreana se levantó abruptamente y declaró que su equipo no veía posibilidad alguna de acuerdo. Toda su delegación abandonó la sala apresuradamente.

Nuestra delegación partía a la mañana siguiente, muy temprano. Continuamos debatiendo entre nosotros si habría algo que hacer en el poco tiempo que quedaba.

Hacia medianoche decidimos hacer un último intento. Afortunadamente ambas delegaciones nos alojábamos en el mismo hotel, por lo que no fue muy complicado encontrar a la delegación norcoreana. Solicitamos a la delegación norcoreana que accediera a una última reunión para lograr al menos un cierto acercamiento. Aceptaron y tras varias horas de negociación durante la madrugada alcanzamos un acuerdo justo a tiempo para tomar nuestro vuelo.

Desde entonces no he vuelto a Corea del Norte. Pero durante el último año he trabajado buscando ámbitos de las ciencias agrícolas en los que sea factible desarrollar proyectos de cooperación entre científicos estadounidenses y norcoreanos. Pocas entidades investigadoras estadounidenses mantienen vínculos con Corea del Norte. Además, aún no está claro qué efecto tendrán las nuevas sanciones de la ONU en los acuerdos de intercambio no gubernamentales. Estamos preparando un simposio en torno a la colaboración con Corea del Norte dentro de la conferencia anual de la Asociación Americana para el Avance de la Ciencia a celebrar el próximo mes de febrero.

33

Permítanme saltar una década hacia el pasado. En primavera de 1994 Corea del Norte amenazó con expulsar a los expertos del Organismo Internacional de Energía Atómica y con reiniciar un reactor capaz de producir material para armas nucleares. Los Estados Unidos buscaban el apoyo del Consejo de Seguridad para imponer una serie de sanciones. El presidente Carter, con formación en ingeniería nuclear, seguía la crisis emergente con creciente preocupación. Logró que una vieja invitación a visitar Corea del Norte se hiciese realidad y, para escándalo de la administración Clinton, Carter decidió visitar Corea del Norte y reunirse con el líder del país, Kim Il Sung. A pesar de los muchos recelos que suscitaba la visita, la administración decidió no actuar en contra y le entregó varios informes. La visita de Carter no tenía precedentes en varios aspectos, como por ejemplo la visita a la Zona Desmilitarizada que, irónicamente, es una de las zonas con más armamento del mundo.

Aún más relevante fue que Carter acordara con Kim Il Sung la permanencia de los inspectores y el inicio de trámites preliminares para una negociación entre EE.UU. y Corea del Norte. Tales negociaciones dieron como resultado el Marco Acordado. Dicho acuerdo bilateral imponía límites a los programas nucleares norcoreanos. En contrapartida, ofrecía al país asiático dos reactores de agua ligera que no plantearían problemas en materia nuclear. En sus conversaciones con el presidente surcoreano Kim Young Sam, Carter preparó una reunión entre ambos Kims. Dicha reunión nunca se celebró por la muerte de Kim Il Sung poco después. El fascinante libro *A moment of Crisis* relata con todo detalle los esfuerzos de Carter. Su autora es la colega del Centro Marion Creekmore, que acompañó a Carter en aquel viaje, y acaba de ser publicado. Es un excelente análisis casuístico sobre un éxito de resolución de conflicto sorprendente, logrado contra todos los pronósticos. Además, cabe reseñar que la cuestión de los derechos humanos no está muy presente.

En los años posteriores a la negociación del Marco Acordado hubo altibajos en su ejecución, ya que ambas partes consideraban insuficiente la actuación de la otra. Pero en el año 2000 la entonces Secretaria de Estado Madeleine Albright acudió a Pyongyang y un comisario norcoreano vino a Washington poco después. Y entonces llegaron las elecciones presidenciales estadounidenses.

Como sabrán, la administración Bush dio un giro brusco a su política. No sólo se salió de las directrices acordadas por las administraciones anteriores sino que el nuevo presidente electo dejó claro a uno de los primeros visitantes que tuvo, el presidente surcoreano Kim Dae Jung, que no tenía ningún interés en cumplir con las disposiciones del Marco Acordado. Unos meses más tardes materializó su estrategia incluyendo a Corea del Norte, junto a Irán e Irak, como miembro del denominado «Eje del Mal». Pero hay otras actuaciones que han reforzado la situación actual. En 2001 se establece la Comisión estadounidense por los Derechos Humanos en Corea del Norte. Su objetivo inicial ha sido elaborar informes centrados en encarcelaciones políticas y campos de concentración, la ausencia de reparto equitativo de alimentos y bienes y las dificultades de los refugiados que huyen a China. En 2004 el Congreso aprobó la Ley de Libertad para Corea del Norte con el objetivo de iniciar actuaciones que aumentaran las posibilidades de mejorar la situación de los derechos humanos en Corea del Norte. Corea del Norte complicó aún más las cosas al violar una de las disposiciones del Marco Acordado e iniciar un programa de enriquecimiento de uranio con potencial para fabricar armas nucleares. EEUU creó un nuevo marco negociador en torno al programa nuclear norcoreano, el denominado grupo de los seis que incluye a Corea del Sur, China, Rusia y Japón, así como los EEUU y Corea del Norte. El valor incuestionable de este grupo fue incluir a todos los países relevantes. Otra de las ventajas para los EE.UU. es que no tienen que negociar cara a cara con uno de los miembros del «Eje del Mal» o, por decirlo de otro modo, los EEUU siguen rechazando las negociaciones bilaterales exigidas por Corea del Norte aduciendo que son innecesarias. En septiembre del año pasado el grupo de los seis logró un acuerdo pero inmediatamente después el gobierno estadounidense instituyó un programa de sanciones económicas. En respuesta, Corea del Norte rechazó continuar participando en el grupo de los seis. Y estos últimos meses Corea del Norte ha probado misiles de largo alcance e, incluso, una pequeña arma nuclear. Las estrictas sanciones votadas unánimemente por el Consejo de Seguridad no se hicieron esperar.

Pero ya conocen los acontecimientos más recientes. Debido fundamentalmente a la presión china, Corea del Norte ha aceptado volver al grupo de los seis y los EE.UU. han aceptado hablar sobre las sanciones económicas pero en negociaciones separadas.

No hay duda de que los EEUU y Japón tratarán de garantizar el cumplimiento de las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ni de que China, Corea del Sur y Rusia actuarán con mayor cautela, con acciones como por ejemplo las actuaciones secretas de China en aspectos como el suministro de combustible, en el que ha habido ya cortes importantes. Quizá no deba sorprendernos que la resolución del Consejo no hiciera referencia alguna a los derechos humanos.

Permítanme ahora abordar la cuestión de los derechos humanos en Corea del Norte. Desde el establecimiento del régimen comunista en el Norte tras la Segunda Guerra Mundial, se considera que la sociedad norcoreana es una de las más opresivas del mundo. En la frontera entre ambas Coreas se estableció un amplio contingente de tropas estadounidenses y hubo enfrentamientos periódicos, aunque a principios de los 90 hubo épocas en las que la tensión se redujo significativamente.

Pero tras la visita de Carter, sobre todo en la última década, los contactos entre las dos coreas han aumentado sustancialmente bajo el auspicio de lo que en el Sur se ha denominado la «política del sol». Los derechos humanos no han tenido una presencia relevante. El principio subyacente en dicha política es que la colaboración entre Corea del Norte y del Sur mitigará los riesgos de Corea del Norte y acarreará una suavización gradual de los elementos represivos del sistema en el Norte. Pero las pruebas armamentísticas y nucleares del Norte han puesto en tela de juicio el principio referido.

En consecuencia, permítanme abordar con más detalle la cuestión de los derechos humanos.

Corea del Norte, por supuesto, es considerada una de las sociedades más cerradas y opresivas del mundo. Pero en ocasiones ha habido leves aperturas, generalmente enmarcadas en un contexto de relaciones entre Corea del Norte y del Sur, sobre todo como resultado de la visita del presidente surcoreano Kim Dae Jung al Norte.

La «política del sol» ha permitido también el viaje de miles y miles de surcoreanos a una montaña sagrada del Norte. Compañías surcoreanas han implantado pequeñas empresas en la zona de Kaesong. Incluso ha habido ciertos signos, por supuesto esporádicos y erráticos, de suavización de las restricciones económicas internas y de aparición de mercados agrícolas. En general, sin embargo, los derechos humanos no tienen un papel relevante en la agenda surcoreana.

En EE.UU. en el año 2001 se creó la Comisión por los Derechos Humanos en Corea del Norte. Su finalidad incluye realizar el seguimiento de las acciones humanitarias al objeto de garantizar que llegue a las personas más necesitadas. Además, trata de seguir la ayuda económica internacional. Además, la Comisión trata de persuadir a China de que permita a los refugiados norcoreanos permanecer en su país y no los repatrié forzosamente. Asimismo, la Comisión busca medios para lograr información sobre Corea del Norte al objeto de romper el aislamiento forzoso en que viven los norcoreanos y convencer a las empresas surcoreanas operantes en el Norte de que cumplan un código de conducta.

35

En los últimos años el relator especial de la ONU sobre derechos humanos en Corea del Norte ha intentado visitar Corea del Norte pero siguen negándole la entrada. Sus informes periódicos reflejan una amplia gama de abusos practicados en la RPDC, desde inculpar a personas por conductas penales responsabilidad de familiares hasta confinar a personas deficientes mentales en campos de concentración.

La última llamada a la acción proviene de tres figuras eminentes en el ámbito de los derechos humanos, Vaclav Havel, Kjell Bondevik y Elie Wiesel. Han exigido una «atención permanente en el sufrimiento de la población norcoreana» y expresaron que es ineludible aprovechar la oportunidad de abordar otra vez, con el gobierno norcoreano, la cuestión de los derechos humanos. Asimismo, urgen a las Naciones Unidas a aprobar una resolución no punitiva con el objeto de lograr la entrada de ayuda humanitaria en Corea del Norte, la liberación de prisioneros políticos y la aceptación de las visitas del relator especial de la ONU.

En mi opinión esas ideas son muy sensatas. La cuestión, por lo tanto, es cómo lograrlo teniendo en consideración las cruentas consecuencias del invierno y de los constantes racionamientos de alimentos. Además, preocupa la desconfianza general en el gobierno norcoreano y en su capacidad y voluntad para hacer llegar alimentos a las personas más necesitadas. Si hubiera un concurso para elegir al gobierno menos comprometido con los derechos humanos universales y con su propio pueblo, Corea del Norte sería el ganador indiscutible.

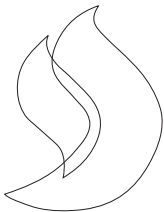
Pero, evidentemente, eso no es motivo suficiente para ignorar las posibilidades de actuar en Corea del Norte. De hecho, Corea cumplió las disposiciones del Marco Acordado durante seis años. Y los Estados Unidos también. El aislamiento ha tenido consecuencias muy serias en los seis años siguientes. Por lo tanto, ¿por qué no avanzar partiendo del acuerdo alcanzado en septiembre de 2005? Mientras se negocia al respecto, una de las estrategias podría ser que el Consejo de Seguridad dejase claro que las sanciones actuales no van contra el pueblo norcoreano.

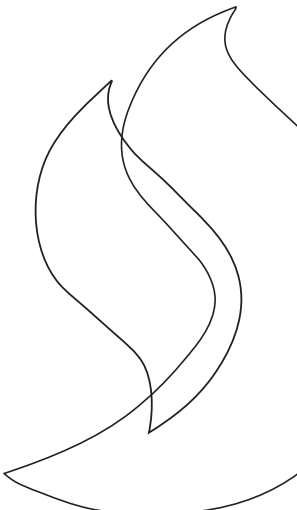
Una de las medidas podría ser animar al Programa Mundial de Alimentos a que aumentase sus planes de distribución de alimentos, aunque el gobierno norcoreano haya decidido cortar la aportación del PMA. La segunda sería que los otros cinco países del grupo de los seis acudan a la próxima ronda negociadora con el convencimiento de que desean alcanzar un acuerdo con la RPDC, no a una ceremonia de rendición. La falta de voluntad para adoptar dicho enfoque en los últimos años ha acarreado la pérdida de un tiempo muy valioso. Paradójicamente, es probable que si se lograra un acuerdo en materia nuclear las posibilidades para unas condiciones humanitarias y de derechos humanos mejores aumentarían significativamente. ¿Cómo reza el dicho? «Incluso las personas paranoides tienen a veces enemigos».

Evidentemente, existe una serie de lo que yo llamo «ponderables» e «imponderables». Probablemente a estas alturas la población norcoreana no confía en ningún otro país, ni siquiera en China, y ninguno de los otros cinco confía en Corea del Norte. Lo que hace aún más importante que los cinco ofrezcan asistencia alimenticia en formas que, de alguna manera, muestren «respeto» hacia el Norte. Parte de dicho respeto descansa, por muy difícil que pueda ser, en la voluntad de reunirse y debatir y tratarse mutuamente como, al menos, interlocutores aceptables. En 1994 era posible. Ahora debería haber fórmulas que lo posibilitaran.

Este conflicto tiene un enorme potencial dañino.

Pero, al mismo tiempo, con imaginación y persistencia, con esfuerzos obstinados en pro de su resolución, podría crear un potencial real de promoción de los derechos humanos.



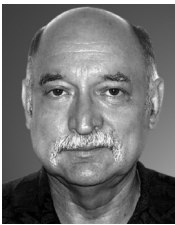


Procesos de paz y derechos humanos: una mirada internacional

SR. JAVIER ZÚÑIGA

Consejero especial de la Secretaría General de Amnistía Internacional

El Sr. Javier Zúñiga es actualmente Consejero Especial en Programas Regionales en el Secretariado Internacional de Amnistía Internacional en Londres. Ingresó en 1977 a AI y dirigió el programa de la organización en América hasta 1994 y de 1997 a 2001. Desde entonces ha ocupado altos puestos en la organización incluyendo la Dirección de Estrategia Regional y la Dirección General de Programas Regionales. Durante su periodo sabático de 1995 a 1997, fue Director de Derechos Humanos y Subdirector Ejecutivo de la Misión Civil Internacional en Haití de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, y Jefe de la Misión de Derechos Humanos del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Rwanda. El Sr. Zúñiga ha efectuado viajes de trabajo incluyendo numerosas investigaciones de campo en los siguientes países: Argentina, Brasil, Estados Unidos, México, Haití, Cuba, Bolivia, Chile, Nicaragua, El Salvador, Perú, República Dominicana, Guatemala, Colombia, Israel y los Territorios Ocupados, Venezuela, Afganistán, Nepal, Yemen, Argelia, España, Francia, Marruecos, Túnez, Zimbabwe, la República Surafriicana y supervisó durante varios años el trabajo de AI sobre el Reino Unido incluyendo Irlanda del Norte.



CURRÍCULUM

Durante su trabajo dentro y fuera de Amnistía Internacional ha seguido muy de cerca y dirigido la cooperación de Amnistía Internacional con los diferentes tipos de Comisiones de búsqueda de la Verdad, la Justicia, y la Reconciliación en países como Argentina, Chile, Guatemala, Perú, Haití, El Salvador e Irlanda del Norte y los procesos de paz previos que en ciertos países tuvieron lugar. Durante su estancia en Rwanda, sólo dos años después del fin del Genocidio, pudo constatar directamente los desafíos, y contribuir a cicatrizar las heridas que dejó la tragedia y los esfuerzos realizados par reconstruir el tejido social de la sociedad.

Los derechos humanos no son únicamente instrumento para solucionar conflictos sino que deberían ser parte integral de todo acuerdo político definitivo.

La experiencia demuestra claramente que cualquier acuerdo político que acabe con un conflicto pero no incorpore la cuestión de los derechos humanos en su núcleo fundamental resulta un fiasco de acuerdo.

La búsqueda de la verdad debe ser el paso inicial en la vía hacia la justicia y la reparación del daño a las víctimas, con el objetivo de acabar con la impunidad y ofrecer garantías de que el conflicto no se vaya a repetir.

Procesos de paz y derechos humanos: una mirada internacional

En nombre de la Secretaria General de Amnistía Internacional deseo agradecer al Gobierno Vasco la invitación dirigida a nuestra organización para participar en este importante congreso.

Creemos que ligar de una manera íntima los derechos humanos y la resolución de conflictos en una conferencia fue una decisión muy acertada porque implica el reconocimiento de que los derechos humanos no son algo que se añade a un proceso de paz para hacerlo más aceptable, sino que constituyen o deben constituir el cuadro central para lograr una paz justa y duradera. Esta ha sido la experiencia de Amnistía Internacional que, a lo largo de sus 45 años de existencia, ha documentado las violaciones de los derechos humanos cometidas en el curso de conflictos en los que el uso de la fuerza armada ha sido una de las características.

Sin embargo la frase «Derechos Humanos» ha sido usada y abusada sistemáticamente en años recientes. De hecho, por regla general, ninguna parte en un conflicto reconoce públicamente violar los derechos humanos. Siempre es por supuesto la parte adversa quien lo hace.

Por ello empezaré por definir lo que entendemos por Derechos Humanos. Me refiero, por supuesto, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados que han emanado de ella. «Universal» es una palabra clave, significa que todos tenemos esos derechos, que son irrenunciables, y que en consecuencia todos tenemos la obligación de respetarlos y de defenderlos. Un destacado compatriota mío, Benito Juárez, dijo: «El Respeto al Derecho Ajeno es la Paz». Estas palabras están grabadas en el vestíbulo del edificio de las Naciones Unidas en Nueva York. Pudiera yo añadir que en ellas está el secreto de la resolución de los conflictos.

41

En este contexto, debo declarar que la universalidad que he mencionado implica que la comunidad internacional tiene un interés en que el conflicto que afecta al pueblo vasco y al resto del Estado español sea resuelto con apego a los derechos humanos. Por esa noción de universalidad, cada vez que alguien es desaparecido en Nepal o torturado en España no solamente son los derechos humanos de las víctimas que son violados, también son vulnerados los de todos nosotros como miembros de la humanidad.

No es mi intención, ni forma parte de las formas de actuar de Amnistía Internacional, emitir un juicio sobre las razones profundas del conflicto vasco. Lo que la organización ha constatado, documentado y denunciado han sido las violaciones de los derechos humanos en el contexto del conflicto o tomándolo como justificación.

Amnistía Internacional ha observado que en los conflictos en que los grupos armados operan cobijados por poblaciones de las que dicen asumir reivindicaciones de diferente naturaleza, que pueden ser el reconocimiento de derechos nacionales, regionales o étnicos o incluso el cambio del régimen constitucional imperante, la respuesta del gobierno central suele incluir violaciones de los derechos humanos.

Estas violaciones incluyen el uso desproporcionado de la fuerza, y el recurso a métodos ilegales y arbitrarios e interrogatorios, en casos extremos la tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes de los detenidos o su ejecución extra-judicial o desaparición forzosa.

En su incapacidad de acabar con los grupos armados, el Estado central también crea legislación que afecta a población que no toma parte en el conflicto; limitaciones a los derechos de reunión, expresión y asociación son comunes. Ello, más las acciones represivas anteriormente citadas, no hacen más que alimentar el conflicto. El círculo vicioso de provocación-represión es uno de los mayores obstáculos en el camino a la resolución de conflictos.

Por su parte, los grupos armados recurren a serios abusos de los derechos humanos para el logro de sus objetivos aparte o como parte de su lucha política, como el asesinato de miembros de las fuerzas de seguridad y personajes políticos, bombas en sitios públicos que frecuentemente resultan en numerosas víctimas civiles, secuestros, extorsión, o ataques a la infraestructura económica del país.

A nadie escapará la conclusión de que el conflicto vasco responde mucho, si no a toda esta dinámica que hemos observado en otros conflictos.

Sin embargo, inexorablemente, los cambios políticos, económicos y sociales, el contexto internacional y la presión misma de las poblaciones afectadas, hace que los conflictos armados lenta pero seguramente se tienen que acercar a la conclusión de acuerdos de paz. Ningún acuerdo de paz puede ser duradero y llenar plenamente las expectativas de aquellos que lo sufren si los derechos humanos no juegan un papel central en su proceso.

Es importante recordar que Amnistía Internacional por vocación no se asocia a los procesos de paz ni como parte ni como mediador. Su papel es recordar a los actores del proceso ciertos principios que, de no ser respetados, darán como resultado un acuerdo incompleto y defectuoso.

Cada situación de conflicto armado es diferente y por consiguiente las vías para el desarrollo de un proceso de paz son diferentes y Amnistía Internacional no puede ofrecer una contribución al respecto. Sin embargo, la organización considera que ciertas medidas y acciones por parte del Estado español y ETA podrían contribuir al establecimiento de un clima en que el inicio de un proceso de paz sería más favorable.

Estas medidas son necesarias, urgentes y deberían ponerse en práctica incluso si no hay proceso de paz, porque están destinadas a poner fin a violaciones de los derechos humanos que están ocurriendo en la actualidad. Los derechos humanos no pueden esperar y no deben ser utilizados como moneda de cambio en un acuerdo de paz que aspire a tener credibilidad.

De hecho, Amnistía Internacional ya se ha dirigido tanto al presidente del gobierno español, Sr. D. José Luis Rodríguez Zapatero y al ejecutivo de ETA, urgiéndoles a la toma de dichas medidas.

¿Cuáles son éstas medidas?

En lo que se refiere al Estado español son las siguientes:

La derogación de la detención en régimen de incomunicación

En nuestra experiencia, los regímenes de incomunicación facilitan la tortura u otros malos tratos e incrementan el riesgo de otras violaciones graves de los derechos humanos.

No es coincidencia que el régimen de incomunicación ha estado asociado al secuestro, la tortura, la detención indefinida sin perspectivas de juicio, la negación de los derechos de la defensa, la asistencia de un abogado de su elección, la existencia de sitios secretos de detención, el transporte aéreo y secreto de detenidos para ser interrogados bajo tortura.

Esta lista no se refiere, aunque pudo hacerlo, a una dictadura del cono sur de América en los años setenta. Me estoy refiriendo a las acciones de los Estados Unidos de América en su respuesta a lo que su gobierno ha definido como amenaza terrorista.

Por ello, Amnistía Internacional lamenta que el Gobierno español se haya negado a introducir medidas legales que sirvan para mejorar la protección de los detenidos dando como razón que no son necesarias. Al contrario, para nuestra organización el rápido acceso a asistencia letrada de su elección y a la comparecencia ante un juez son esenciales para disminuir el riesgo de malos tratos de personas sospechosas de actividades terroristas.

Numerosas instancias internacionales y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, así como relatores de las Naciones Unidas como el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura han pedido la derogación de la detención en régimen de incomunicación. Esperamos que el gobierno del Sr. Rodríguez Zapatero atienda a esta recomendación de manera urgente.

La segunda medida que nos parece debe tomarse es el fin de la política de dispersión de los presos o detenidos por terrorismo y autorizarlos a cumplir sus penas cerca de sus familiares

Esta política afecta el derecho a la vida familiar y equivale a una sanción colectiva en contra de la familia del recluso. Es una política cruel y viola derechos reconocidos por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. En el año 2003, de acuerdo con el informe de un Relator Especial, la distancia promedio de un preso y su familia era de 630 Km. Esto conlleva problemas financieros y peligros de accidentes. Desde el principio de la política de dispersión de los presos, 16 personas habían perdido la vida en accidentes automovilísticos.

La ley sobre partidos políticos es ambigua y constituye una amenaza permanente para los derechos a la libertad de pensamiento, expresión, asociación y participación en la vida pública garantizados por tratados internacionales incluyendo el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la propia Constitución de España.

El artículo 9.2 es particularmente preocupante en su ambigüedad que a la letra dice:

Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública, tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la sociedad o a la población en general...

El artículo 9.3 de la ley en cuestión contiene expresiones y términos vagos e imprecisos como «Dar apoyo [...] tácito al terrorismo», « [...] actuaciones que fomentan una cultura de enfrentamiento y confrontación civil [...] », « [...] conductas asociadas [...] ».

Estas disposiciones pudieran ser interpretadas para criminalizar opciones políticas que buscan por medios pacíficos y democráticos objetivos políticos similares a los de grupos «terroristas», como secesión o independencia.

Amnistía Internacional considera pues que la ley debe ser reformada para eliminar esas ambigüedades por su efecto potencial sobre los derechos humanos. Debo añadir que nuestra organización no ha tomado posición sobre la prohibición de la coalición electoral Herri Batasuna por los tribunales españoles

En lo que se refiere a ETA, Amnistía Internacional ha denunciado sin reservas los abusos de los derechos humanos cometidos por esa organización. No hay pretexto o justificación que valga para esos graves abusos que incluyen la matanza de civiles, secuestros, toma de rehenes y otros más. ETA no debe condicionar el alto de estos abusos a un proceso de paz. Como parte de su contribución a un ambiente propicio a un proceso de paz, ETA debe también poner fin a actos de hostigamiento, amenazas, extorsión económica, y otros actos de intimidación a la población civil como la violencia callejera instigada con toda verisimilitud por ETA. Inmediatamente y sin condiciones.

El derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación

Estos tres conceptos son inseparables de todo proceso de paz ya sea que estén implícitamente considerados en la agenda de negociaciones, o que existan en tela de fondo esperando las condiciones necesarias para manifestarse. Lo que es una realidad, es que solamente la verdad puede abrir las puertas a la justicia, y sin justicia y reparación no puede haber esperanzas de reconciliación.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una serie de principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y a obtener reparaciones.

Amnistía Internacional ha reconocido como positiva la ley de solidaridad con las víctimas del terrorismo.

Sin embargo, si las víctimas de ETA tienen avenidas para buscar la verdad la justicia y la reparación, en la práctica víctimas de violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes del Estado no parecen tener el mismo nivel de reconocimiento y protección legal.

La verdad y la justicia deben abarcar todas las violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado, sean estas cometidas por ETA o por agentes del Estado o con su complicidad como, por ejemplo, los alegatos de ejecuciones extra-judiciales de personas de quienes se cree eran miembros de ETA por miembros de un grupo ilegal, conocido con el nombre de GAL (Grupos Antiterroristas de Liberación). Aunque si bien en este último caso ha habido algunos juicios que han concluido con sentencias claras de culpabilidad o inocencia.

Aun en un Estado de derecho, la investigación de abusos cometidos por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, es decir, las fuerzas de seguridad, se enfrenta a muchos obstáculos. La «ley del silencio» dificulta la obtención de testimonios de la propia fuerza pública y con frecuencia existe falta de voluntad política.

Amnistía Internacional preconiza la necesidad de crear un mecanismo independiente y con la credibilidad necesaria para la investigación, rápida e imparcial de las acusaciones de violaciones de los derechos humanos cometidas por la policía. Este mecanismo es esencial y debe existir independientemente de la existencia o no de un proceso de paz.

En el caso de España, Amnistía Internacional ha insistido en un mecanismo de esta naturaleza. La organización ha constatado la falta de un recurso rápido y eficaz para la investigación de denuncias de torturas y malos tratos cometidos por la policía como por ejemplo durante los incidentes en Ceuta y Melilla en agosto del 2005.

La búsqueda de la verdad

En los conflictos armados, la primera víctima es la verdad. Todos los procesos de paz que habido en América Latina por ejemplo, han tenido mecanismos conocidos globalmente como Comisiones de la Verdad porque, sin ésta, los acuerdos de paz no pueden estar basados sobre la realidad; y la justicia y la reparación son dependientes de ella. Cada proceso de paz tiene que crear un mecanismo de búsqueda de la verdad que responda a sus condiciones particulares. Pero una condición es fundamental: la colaboración total y de buena fe de los participantes quienes conocen o tienen acceso a buena parte de la verdad y la protección de los testigos.

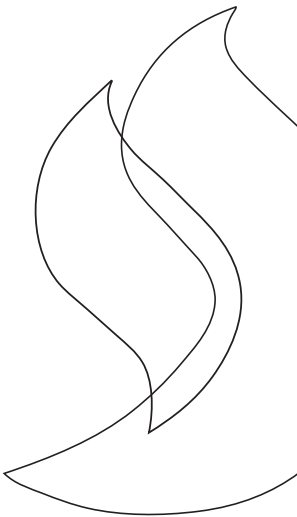
Pero cualquiera que sea este mecanismo, Amnistía Internacional desea recordar que ni la verdad ni la justicia deben ser usadas como moneda de cambio para obtener la paz. Una paz así obtenida no sería durable o legítima. En particular, la organización está en contra de amnistías generales, perdones o otras medidas que tiendan a impedir la investigación de las violaciones de los derechos humanos o a asegurar la impunidad de los culpables. Dichas medidas son contrarias a las obligaciones de los estados bajo el derecho internacional si no son precedidas por juicios conformes a las normas internacionales para un juicio justo.

Se han esgrimido diversos argumentos contra los derechos de las víctimas a buscar y recibir justicia, especialmente en los llamados procesos de paz. Estamos ya familiarizados con todos esos argumentos: que la búsqueda de la justicia pone en peligro el frágil proceso de paz, o que hace peligrar la reconciliación o con afirmaciones tales y como: «enterremos el pasado y sólo veamos el futuro».

Pero las víctimas pueden contestar: ¿cómo puede uno perdonar si no se es reconocido como víctima? ¿Cómo puede uno olvidar si no se conocen las circunstancias exactas, si se desconoce la verdad de los hechos? ¿Cómo puede uno olvidar si no se sabe quién es el responsable individual y así poder perdonarlo, o qué se debe olvidar? ¿Cómo va impedirse que la historia se repita si no se han erradicado las causas de las injusticias y afrentas del pasado?

Estimados participantes

Amnistía Internacional, repito, no participa en procesos de paz salvo en lo que se refiere a los principios que en su opinión deben regirlos, sin embargo seguirá con mucho detenimiento y vigilancia este proceso, y contribuirá, de ser pertinente, con su experiencia para asegurar que los derechos humanos ocupen un lugar medular para alcanzar la meta que todos deseamos: el imperio del Estado de derecho. El respeto de todos los derechos humanos de todos, por todos.



Derechos, religión y resolución

REVERENDO HAROLD GOOD OBE

Miembro de la Orden del Imperio Británico de Irlanda del Norte

Harold Good nace en Londonderry (*Derry*), Irlanda del Norte, el 27 de abril de 1937. Ordenado pastor de la Iglesia Metodista de Irlanda en 1962, ha ejercido en Irlanda del Norte, la República de Irlanda y los Estados Unidos de América.



CURRÍCULUM

Un período formativo desarrollado en EE.UU. en la década de los 60 tuvo gran impacto en sus ideas sobre comunidades divididas, consolidación de la paz y derechos humanos y le hizo entender las similitudes entre racismo y sectarismo.

En 1968 fue destinado al distrito de Shankill Road en Belfast, una comunidad de fuerte arraigo Protestante/Lealista. Gran parte de su labor se desarrolló en las calles, mitigando miedos, evitando acciones y reacciones violentas y ayudando a construir «puentes» firmes entre las dos comunidades.

En 1973 fue nombrado Director del Centro de Reconciliación de Corrymeela. Fundado por personas cristianas de rito Católico y Protestante, Corrymeela ha supuesto un remanso de paz para personas afectadas personalmente por el conflicto y como un «refugio» para el diálogo entre personas de distinta procedencia y aspiración social, religión y política.

Ha sido asesor del Gobierno en política social; Comisionado para los Derechos Humanos; capellán de prisión; Presidente de la *Asociación Norirlandesa de Atención y Reinserción de Delincuentes* y miembro fundador de *Sanar con la Memoria*, en la que las víctimas tratan de superar un pasado doloroso.

En 2001 Harold Good fue elegido Presidente de la Iglesia Metodista de Irlanda. En septiembre de 2005 fue, junto a Alec Reid, uno de los inspectores independientes encargados de verificar el desmantelamiento de armas por parte del IRA.

En diciembre de 2005 el Gobierno Vasco concedió a Good y Reid el Premio René Cassin a los Derechos Humanos. Su tarea ha sido reconocida también por la reina Isabel II, que le concedió medalla al mérito ciudadano en 1970 y le nombró miembro de la Orden del Imperio Británico en 1985.

Casado con Clodagh, tienen cinco hijos e hijas y doce nietos y nietas.

En esta conferencia el reverendo Harold Good explora la influencia negativa, y en ocasiones destructiva, que determinadas formas de creencia religiosa «distorsionada» pueden tener sobre gran parte del entendimiento y la práctica viciada que se da en nuestro planeta en torno a los derechos humanos.

Según explicará, este hecho puede ser achacado a:

- Una interpretación subjetiva y distorsionada de los textos judío-cristianos y las escrituras islámicas.
- El fundamentalismo rígido.
- Una preocupación por un individualismo insano.
- Prácticas devotas censuradoras y vengativas.
- El conflicto de intereses entre país, cultura y credo.
- Estructuras y sistemas de valores autoritarios como medio para proteger instituciones religiosas.

Como demostraremos, no hay que ir muy atrás en la historia de las grandes religiones para encontrar ejemplos de los peores abusos de los derechos humanos que han sido defendidos como acontecimientos acaecidos «en el nombre de Dios».

48

Además debemos decir que el ámbito religioso no es el único que ha tratado de justificar sus actos de este modo. Encontraremos otros tantos ejemplos –si no más– de naciones que han tratado de defender lo indefendible amparándose en el hecho de actuar «en el nombre del Estado». Para algunas personas el Estado es o bien sustituto o un agente para su propia interpretación de la «autoridad divina».

Sin embargo, además de defender legítimamente el rechazo a las «teologías» viciadas y distorsionadas, que tratan de legitimar la injusticia a través de la negación de todos los derechos fundamentales, esta intervención pretende reconocer y afirmar la contribución esencial de valores universales de derechos y obligaciones que derivan de las antiguas escrituras y los credos históricos.

Sólo mediante el redescubrimiento y de compartir mutuamente dichos valores comunes podrán las religiones convertirse en lo que están llamadas a ser y el mundo seglar se verá enriquecido por un entendimiento de los valores que va más allá del *buen orden social*, aun siendo éste importante.

Independientemente de la lengua de cada uno, el descubrimiento llegará al escuchar.

Derechos, religión y resolución

Durante mi mandato como miembro de la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte, que había sido creada en virtud del *Acuerdo de Viernes Santo*, fui elegido Presidente de mi Iglesia. En la rueda de prensa, un periodista especializado en temas políticos preguntó: «Ahora que usted va a ser un Líder de la Iglesia, ¿Dimitirá de su puesto en la Comisión de Derechos Humanos?» Cuando le pregunté por qué pensaba que iba a hacerlo, respondió que, a su parecer, habría un claro «conflicto de intereses». Respondí que el único conflicto que yo veía era el de mi agenda.

Este periodista no es el único que piensa así. Para mucha gente, los derechos humanos y la religión no pueden ir de la mano. La visión que tienen algunas personas de los derechos humanos parece estar en desacuerdo con creencias muy enraizadas, que se basan en las enseñanzas de su fe con respecto a la responsabilidad personal.

Otros fundamentan su juicio en el impacto destructivo que han tenido algunas formas de pensamiento religioso que yo considero muy «viciado» en una parte importante de nuestra interpretación y práctica de los derechos humanos en todo el mundo.

A mi entender, esto puede deberse a varios factores:

- Una interpretación distorsionada, limitada y subjetiva de los textos judeocristianos y las escrituras islámicas.
- Fundamentalismo estricto.
- Preocupación por un individualismo malsano.
- Formas de devoción censurantes e implacables.
- Los intereses encontrados del país, la cultura y la fe.
- Estructuras autoritarias y sistemas de valor como medios de protección de las instituciones religiosas.

49

Por desgracia, no tenemos que buscar muy lejos en nuestras respectivas historias para encontrar ejemplos de algunos de los peores abusos de los derechos humanos, que han sido justificados como obras hechas «en nombre de Dios».

En mi caso, basta con recordar la historia reciente y pasada de mi propia isla de Irlanda.

En Sudáfrica el Apartheid fue justificado por la viciada «teología» de la Iglesia Reformada de Holanda y en los estados del sur de Estados Unidos el esclavismo fue «legitimado» por una interpretación falsa y fundamentalista de las escrituras. Si tuviéramos tiempo, podríamos hablar de la inquisición, las cruzadas y las purgas, que resultarían familiares a otros.

Por suerte, hay otras historias que contar. Historias documentadas e indocumentadas de «Ghandis», «Martin Luther Kings», «Madres Teresas» y «Mandelas» de este mundo, que se negaron a dejar que su idea de la justicia y los derechos, profundamente basada en la fe, fuera distorsionada por el contexto en el que vivieron.

Al igual que en el ámbito de la religión, en el mundo secular se han defendido otros abusos en nombre de «los intereses del Estado». Sé que estaremos todos de acuerdo en que no se puede defender ninguna violación de los derechos humanos, ya sea «en nombre de Dios» o «en nombre del Estado».

En vez de constatar un conflicto entre la interpretación religiosa de los derechos y la secular, quiero reconocer y afirmar nuestros valores comunes y universales de respeto a los derechos y responsabilidades, tanto si se basan en antiguas escrituras y creencias históricas como si proceden de una interpretación secular y humanista de lo que se necesita para que la sociedad sea justa.

Gracias al redescubrimiento y el intercambio de estos valores comunes, el mundo religioso será libre para ser lo que debería ser, y el mundo secular se enriquecerá mediante una interpretación de los derechos que va más allá del *orden de la sociedad*, por muy importante que éste sea. Independientemente del vocabulario que utilice cada cual, la clave de todo será escuchar.

La resolución de conflictos requiere un consenso sobre los principios básicos y los valores comunes que se cimientan en una interpretación común y un compromiso conjunto con los derechos humanos para todas las partes del conflicto.

Yo procedo de Irlanda del Norte, donde el conflicto ha sido considerado como «religioso», y nosotros ofrecemos en un idioma común los pasos que, desde diferentes perspectivas pero con valores comunes, nos han llevado al punto en el que nos encontramos dentro de nuestro proceso de paz.

Verdad

Como primer paso, todas las partes del conflicto tienen que superar la negativa y reconocer la responsabilidad individual y colectiva de las causas y la prolongación del conflicto. Reconociendo lo que no hemos sido y hecho, y lo que hemos podido hacer. Confesando lo que nos hemos hecho unos a otros.

Diálogo sincero

Que implicará una dolorosa confrontación así como una conciliación:

Un deseo de volverse vulnerable.

Una disposición a recibir y a dar en términos de altercado y ataque verbal.

Un deseo de entrar en la sala y una disposición para salir de ella.

La capacidad de escuchar y de hablar.

En un principio, el diálogo deberá ser animado por una o varias personas totalmente independientes, como el Senador George Mitchell en el caso de Irlanda del Norte.

Una comprensión empática «del otro»

«Ponerse en la piel del otro». Algo que sólo puede ocurrir como resultado de un diálogo sincero. En un acto público en Belfast, vi a un destacado funcionario del Estado, cuya casa había sido bombardeada por el IRA, que parecía disfrutar mientras conversaba con un antiguo líder de esa organización. Cuando le pregunté por ello, él contestó: «Si yo hubiera nacido en su comunidad, en la misma época, no me cabe duda de que habría actuado como él.»

Apertura hacia un concepto de sociedad totalmente inclusivo *

En el que se aceptará una diversidad saludable.

Un reconocimiento de la dignidad e igual valor del prójimo.

Un reconocimiento de la legitimidad de diferentes ideologías y aspiraciones políticas.

Un compromiso de garantizar a todas las personas aquellos derechos que pido para mí mismo.

Al decir «todas», hay que incluir a los autores de los crímenes y los combatientes además de las víctimas; las personas con las que no estoy de acuerdo y las personas con la que estoy de acuerdo; las personas que considero «indignas» y no sólo las que considero «meritorias».

Shalom es la gran palabra bíblica para la paz. Pero la paz que evoca este vocablo significa mucho más que la ausencia de violencia. Habla de una sociedad *justa*: no puede haber paz sin *justicia*.

Compromiso con los medios exclusivamente democráticos y pacíficos *

Para resolver las diferencias en asuntos políticos.

Oposición a todo uso de amenazas o fuerza con fines políticos.

Citas del Acuerdo de Viernes Santo (Belfast).

Aceptación de la responsabilidad de todos, víctimas y supervivientes *

Un compromiso de dar apoyo realista, práctico y emocional, según sea necesario y adecuado para *todos*. Los que hayan sufrido la pérdida de un ser querido y/o lesiones.

Evitar la creación de «jerarquías» de víctimas.

Evitar la «politización» de la difícil situación que viven víctimas y supervivientes.

51

Generosidad y reciprocidad

Hacia los «enemigos», no sólo hacia los «aliados».

Esta generosidad puede adoptar formas muy diferentes.

Significará algo para una persona y otra cosa bastante diferente para otra persona.

Para algunos puede tratarse de «perdón», que es una palabra difícil de pronunciar.

Sin generosidad no puede haber reconciliación ni cura, por muy sofisticados que sean los programas y los procesos utilizados. Son muchas las historias de Sudáfrica que ejemplifican esta generosidad de espíritu. No sólo en el caso de Nelson Mandela, sino también recientemente, tras el fallecimiento de Botha, antiguo Primer Ministro y uno de los mayores defensores del Apartheid. Fue él quien encarceló a Mandela y a otros activistas que luchaban por el cambio. En su funeral, el presidente Mbeki representó a la nación y ordenó que en todos los edificios públicos la bandera nacional ondeara a media asta. Esto fue un «acto de generosidad».

La generosidad hacia los viejos enemigos y hacia quienes consideramos más responsables que otros nunca será fácil. En Irlanda del Norte, cuando teníamos discusiones difíciles sobre la propuesta de liberación de prisioneros por motivos políticos, un abogado sudafricano (Brian Curren) dijo: «...no habléis de esto como “justicia”. No podéis hablar de esto como “justicia” a una viuda o a un niño huérfano. Se trata más bien de dar a todas las partes del conflicto la misma oportunidad de empezar de nuevo, tanto si crees que se lo merecen como si no». Yo le contesté que eso es lo que nosotros, como predicadores, llamamos la «Gracia».

Él contestó: «Si para ti ésa es la palabra, utilízala a menudo porque vas a necesitar mucho de eso».

«Generosidad», «Gracia». Estas serán las claves que nos ayudarán a evitar respuestas muy destructivas, aunque comprensibles, a lo que sentimos que se nos ha impuesto a nosotros y a «nuestra» gente. Sólo esta generosidad de espíritu nos permitirá avanzar, tanto de forma individual como conjunta.

Estar preparados para hacer lo impensable *

Para cada parte, esto tendrá un significado diferente.

En Irlanda del Norte:

Republicanos Irlandeses con escaños en una Asamblea de Irlanda del Norte.

La entrega de las armas.

Unionistas compartiendo el poder con los Republicanos y antiguos activistas. ¡Y la lista continúa!

He oído a F.W. de Clerk hablar de su viaje personal por el proceso de paz de Sudáfrica. Hablaba de cómo, con las duras sanciones contra la nación y la clara posibilidad de una ruina económica y política, no veía otra alternativa que hacer la paz con sus enemigos, pero sólo para poder sobrevivir. Por lo tanto, por razones puramente pragmáticas, se embarcó en un viaje hacia la paz.

No obstante, llegó a decirnos que un día, vio con claridad que lo que estaba haciendo era *bueno de por sí*.

52

Al estar preparado para hacer lo «impensable», en un primer momento por razones puramente pragmáticas, acabó en un nuevo viaje que le liberó como persona y restableció la nación. Aunque la motivación para empezar cualquier proceso de resolución de un conflicto sea menos importante que el viaje en sí, todas nuestras agendas serían muy diferentes si empezáramos por intentar hacer «lo justo» y lo que fuera oportuno en el momento oportuno.

Confianza

Tenemos que estar preparados para confiar en nosotros mismos, sólo entonces podremos empezar a confiar en los demás.

Esperanza

Como el Profeta Zacarías en el Antiguo Testamento, tenemos que estar preparados para convertirnos en «Prisioneros de la esperanza». «Adolecemos de una afección incurable... llamada *esperanza*» (Líder Palestino).

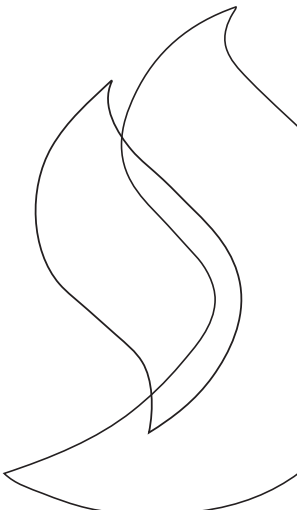
En resumen: «Haz la *justicia*.

Sé generoso en tus juicios.

No seas arrogante».

(Paráfrasis del profeta Micah)

* En Irlanda del Norte, los pasajes indicados con el asterisco (*) y mucho más, ha quedado plasmado en el «Acuerdo de Viernes Santo (Belfast)», firmado por todos los partidos políticos menos uno en abril de 1998.



Procesos de paz y derechos humanos: el papel de las Naciones Unidas

SRA. JOANNA WESCHLER

*Directora de investigación del Security Council Report, organización afiliada
a la Universidad de Columbia. Estados Unidos.
Ex representante de Human Rights Watch ante las Naciones Unidas*



CURRÍCULUM

Joanna Weschler nació en Polonia, aunque tiene su residencia en los EE.UU. desde 1982. En su país natal fue periodista en la agencia de prensa Solidarity Union, que se encargó de cubrir la mayor parte de las reuniones que se celebraban entre el Presidente del sindicato Lech Walesa y el gobierno comunista, así como los actos en los que participaban los líderes de la ejecutiva sindical.

Actualmente desempeña el cargo de directora del Informe sobre el Consejo de Seguridad, una organización de reciente creación en colaboración con la Escuela de Relaciones Internacionales y Administración Pública de la Universidad de Columbia.

Desde 1994 a 2005, la Sra. Weschler fue la representante de Human Rights Watch ante las Naciones Unidas. Al tratarse de un cargo nuevo dentro de la organización, la Sra. Weschler ha llevado el peso a la hora de desarrollar y articular la estrategia que quería presentar HRW ante la ONU. Así ha sido su responsabilidad conseguir una buena coordinación y seguimiento del trabajo que se cubre desde HRW con las diferentes agencias dependientes de la ONU, con el cuerpo diplomático y con los medios de comunicación presentes en la ONU.

Desde su puesto también ha sido la voz que se ha dirigido a los medios de comunicación sobre temas de derechos humanos relacionados con las Naciones Unidas, además de acudir a numerosos actos públicos como oradora o como representante de HRW ante el Comité de Derechos Humanos en las Naciones Unidas o en las reuniones de la ONU que se han celebrado, entre otras ciudades, en Nueva York o en Ginebra.

Otros puestos que cabría destacar en su andadura: investigadora especializada en Polonia para Helsinki Watch y en Brasil para Americas Watch; directora del Proyecto de HRW para Centros Penitenciarios; investigadora sobre derechos humanos para una larga lista de proyectos en diferentes países repartidos por los cinco continentes y autora de numerosos informes y artículos sobre los derechos humanos. Tiene dos masters: uno de la Universidad de Varsovia sobre España y América Latina y el segundo en periodismo de la Universidad de Columbia.

A lo largo de la historia de la ONU los derechos humanos han jugado un escaso papel, cuando lo han tenido, en las negociaciones de paz o en los procesos implantados con el objetivo de lograr la paz. En pocas ocasiones contaban los acuerdos de paz con disposiciones relativas a los derechos humanos. Además, varios acuerdos de paz, a través de las amnistías previstas, ofrecían impunidad por crímenes en ocasiones muy graves. Se consideraba que el tratamiento de los derechos humanos en las negociaciones de paz era contraproducente para el objetivo de lograr un acuerdo rápido y, además, la inclusión de los derechos humanos en el período post-acuerdo y de recuperación era considerada un lujo.

Pero con el paso de los años los conflictos internos sustituyeron a los conflictos internacionales como primera preocupación para el Consejo de Seguridad de la ONU. En la raíz de dichos conflictos estaba, casi siempre, la violación de los derechos humanos y era cada vez más evidente que no se podría lograr una paz duradera sin incluir la cuestión de los derechos humanos en el proceso de paz. Además, la comunidad internacional se apercibió de que la paz basada en la impunidad era muy quebradiza y que para reconstruir una sociedad tras un conflicto era necesario garantizar el respeto de los derechos humanos. En consecuencia, había razones pragmáticas para incluir los derechos humanos en todas las fases de un proceso de paz.

56

A finales del siglo pasado la ONU comenzó a incluir los derechos humanos en todas sus operaciones de campo. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos, además de trabajar activamente en dichas operaciones, ofreció su apoyo a una serie de actividades sobre derechos humanos en sociedades que vivían períodos de superación del conflicto. Algunas de las agencias y programas de la ONU que trabajan en pro de la paz, incluido el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, han incorporado iniciativas sobre derechos humanos en sus estrategias. Y será interesante observar en qué medida incluye los derechos humanos en sus estrategias de actuación el nuevo organismo centrado en las situaciones post-conflicto, la Comisión de Consolidación de la Paz.

Procesos de paz y derechos humanos: el papel de las Naciones Unidas

Dado que el principal objetivo de las Naciones Unidas es mantener la paz y la seguridad internacionales, tal y como se indica en su Carta, a lo largo de su historia la organización ha participado en 170 acuerdos de paz en todo el mundo¹. No obstante, durante este periodo, los derechos humanos rara vez se han tenido en cuenta a la hora de negociar la paz. Los acuerdos de paz raramente incluyen disposiciones sobre derechos humanos. Es más, algunos acuerdos de paz han ofrecido la amnistía a autores de crímenes muy graves, que han quedado impunes, incluyendo entre ellos algunos crímenes contra la humanidad. Hay quien consideraba que tratar el tema de los derechos humanos durante las negociaciones de paz era contraproducente y entraba en competencia con el objetivo de lograr un acuerdo rápidamente. Hasta el final de la guerra fría, la mayoría de las operaciones de la ONU se limitaban a mandatos de supervisión de alto el fuego, quedando los derechos humanos totalmente fuera del ámbito de dichos mandatos.

A lo largo de los años, los conflictos internos han ido sustituyendo a los conflictos internacionales como principal preocupación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, órgano encargado de asuntos de paz y seguridad. La raíz de este tipo de conflicto suele encontrarse en la vulneración de los derechos humanos, por lo que parece evidente que una paz duradera no puede lograrse sin incluir los derechos humanos en el proceso de construcción y mantenimiento de la paz. Además, la comunidad internacional se ha dado cuenta de que una paz basada en la impunidad es inestable y de que la reconstrucción de una sociedad tras un conflicto necesita que sentemos las bases para el respeto de los derechos humanos. Como puede observarse, son razones principalmente pragmáticas las que llevan a la inclusión de los derechos humanos en todas las fases de los distintos procesos de paz.

57

Merece la pena mencionar algunos casos específicos. Uno de los ejemplos más recientes de derechos humanos incluidos en un proceso de paz gestionado por las Naciones Unidas es El Salvador. Hasta hoy, constituye uno de los ejemplos más positivo de dicha inclusión, por lo que nos concentraremos en él brevemente.

A finales de los años 80, y gracias al buen hacer de su Secretario General, la ONU puso en marcha un proceso cuyo objetivo era poner fin a la larga y sangrienta guerra civil de El Salvador. Como resultado del mismo, y antes de firmar el acuerdo de paz, las partes firmaron en julio de 1990 un Acuerdo sobre Derechos Humanos en San José (Costa Rica). En mayo de 1991, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 693 «subrayando la importancia» del acuerdo de San José y, por primera vez, creó un componente de derechos humanos dentro de una de sus misiones autorizadas². El mandato refrendado por la Resolución 693, que ha servido hasta hoy como modelo de mandato que integra un componente de derechos humanos, incluía:

- a) El seguimiento activo de la situación de los derechos humanos.
- b) La investigación de casos específicos de supuesta vulneración de derechos humanos.
- c) La promoción de los derechos humanos.

- d) Recomendaciones para terminar con dicha vulneración y promover el respeto de los derechos humanos.
- e) Informes para el Secretario General y, a través de él, para el Consejo de Seguridad y la Asamblea General.

El despliegue de una sofisticada misión de derechos humanos por parte del Consejo, incluso antes de rubricarse el acuerdo, impidió la comisión de abusos adicionales y ayudó a crear el clima de confianza necesario para que ambas partes se comprometieran en la firma de los acuerdos definitivos. Más adelante, el componente de derechos humanos de la operación de paz ONUSAL a través de su trabajo sobre la continua vulneración, pasada y presente, de derechos humanos, fue un instrumento fundamental a la hora de garantizar una transición relativamente pacífica y fluida³.

El Salvador, sin embargo, no marcó tendencia en el modo en el que las Naciones Unidas ejercen su misión de mantenimiento de la paz. La gestión de la resolución de conflictos y de los procesos de paz por parte de la ONU en el mejor de los casos registraba un resultado mixto en cuanto al respeto de los derechos humanos (como en Camboya, por ejemplo) y en el peor de los casos un resultado bastante desastroso (como en Ruanda y Bosnia).

Un factor importante relativo a los derechos humanos como elemento de los procesos de paz fue el espinoso asunto de la amnistía y la impunidad. La impunidad suele mencionarse en el contexto de las negociaciones de paz cuando las partes responsables de crímenes graves solicitan la amnistía antes de mostrarse dispuestos a firmar un acuerdo de paz. En ocasiones, tales situaciones han hecho surgir preguntas sobre la posible necesidad de elegir entre justicia y paz o al menos sobre la mejor forma de tratar asuntos relativos a la paz y la justicia⁴. La historia ha demostrado que las amnistías no suelen conllevar una paz duradera. En Angola, por ejemplo, donde hicieron falta años de trabajo para que el proceso de paz terminase con una guerra civil que duró 27 años, se otorgaron seis amnistías que constituyeron meras invitaciones a cometer nuevos derramamientos de sangre y atrocidades.

Los esfuerzos de la ONU en Sierra Leona constituyeron sin duda un doloroso avance en su propia filosofía y práctica respecto a las amnistías como parte de los procesos de paz. En julio de 1999, tras un periodo de tremendas atrocidades perpetradas por las fuerzas rebeldes del Frente Unido Revolucionario (RUF) –conocido, entre otras cosas, por la amputación de miembros a niños con el fin de aterrorizar a la población civil– se firmó un acuerdo de paz entre el gobierno y el RUF. Entre otras disposiciones, el acuerdo otorgaba al RUF la amnistía por todas las atrocidades cometidas y convertía a su líder en vicepresidente del país. Justo antes de firmar el acuerdo y la amnistía se produjo una oleada de protestas y el rechazo de la opinión pública internacional, por lo que a última hora la ONU ordenó a su negociador incluir una disposición que rechazara el reconocimiento internacional de la amnistía. El efecto práctico de esta nueva cláusula fue meramente estético. Antes de que transcurriese un año, el RUF se encontraba bien asentado y rearmado gracias a los ingresos obtenidos en las famosas minas de diamantes de Sierra Leona –cuyo control, casualmente, también obtuvo al firmar el acuerdo de paz– y lanzó una gran ofensiva durante la cual tomó varios centenares de cascos azules de la ONU como rehenes.

La ONU volvió a lograr algo de estabilidad en el territorio gracias a la ayuda de expertos paracaidistas del ejército británico y posteriormente inició un proceso de responsabilización creando un Tribunal Especial para Sierra Leona.

Tras la firma del acuerdo de paz de Sierra Leona y el último intento de desvincular a la ONU de la amnistía, los dirigentes de la ONU llegaron a la conclusión de que la organización no podía participar en acuerdos que vulnerasen los derechos humanos. Existían razones pragmáticas para ello, ilustradas por lo que sucedió después del último acuerdo firmado, pero también había razones de filosofía: las Naciones Unidas no pueden ni deben apoyar la indiferencia ante los valores y principios de los que se suponen garantes.

Como resultado de lo anterior, la Secretaría elaboró una serie de directrices internas que sus negociadores de paz debían respetar. El documento indicaba que el objetivo último de las negociaciones debía ser el logro de soluciones duraderas y que había que garantizar la calidad y la coherencia de los acuerdos alcanzados en el área de los derechos humanos. Dicho documento también afirmaba que, en cualquier negociación que se encontrase bajo el auspicio de la ONU, el mediador de la organización deberá poner el tema de los derechos humanos sobre la mesa e informar a las partes de que la ONU no aprobará amnistías relativas a crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio. Además de responsabilizar a las partes, también se instruyó a los negociadores para tratar el tema del logro de una capacidad y/o instituciones para que, como indicaba el documento, las medidas tomadas en áreas de gobierno, seguridad pública y sistema judicial pudieran evitar la reaparición del conflicto.

Además de estas instrucciones internas, el Secretario General creó a principios del año 2000 el Panel para las operaciones de pacificación de la ONU bajo el liderazgo de Lakhdar Brahimi. En una carta informativa dirigida al Consejo de Seguridad a este respecto, Kofi Annan se refirió a los errores de Ruanda y Srebrenica y a la necesidad de realizar todos los esfuerzos posibles para evitar dichos errores en el futuro⁵.

El documento resultante, publicado en agosto de 2000 y conocido como el informe Brahimi, abarcaba todas las actividades de paz y seguridad de la ONU —desde la prevención mediante la observación o las operaciones de pacificación y humanitarias hasta la construcción de la paz tras un conflicto— y realizaba un análisis reflexivo y franco, así como numerosas y muy específicas recomendaciones⁶. El informe subrayaba lo siguiente como una de las premisas fundamentales del cambio propuesto: «La importancia esencial del sistema de las Naciones Unidas a la hora de observar y promover instrumentos y leyes internacionales para el respeto de los derechos humanos, así como una legislación humanitaria internacional en todas sus actividades de paz y seguridad».

Entre sus recomendaciones, el informe afirmaba que las operaciones de la ONU debían «promover los derechos humanos, proteger los derechos de las minorías y lograr acuerdos políticos en los que todos los grupos estén representados... Cada grupo debe estar convencido de que el Estado les pertenece a todos».

También subrayaba que «el componente de derechos humanos de una operación de paz es crítico para lograr la paz de manera eficaz. El personal de derechos humanos de las Naciones Unidas puede jugar un papel importante, por ejemplo, en la aplicación de un programa global de reconciliación nacional».

Tras su publicación, el informe Brahimi levantó una gran polémica y muchas de sus recomendaciones —incluyendo algunas relativas a los derechos humanos— se vieron enfrentadas a muchos estados miembros e incluso, en ocasiones, a la propia burocracia de la ONU. No obstante, dicho informe provocó un proceso de importantes reformas graduales.

Respecto a las negociaciones de paz como tales, el Secretario General se reiteró en sus propias palabras en 2004 cuando, en su informe sobre justicia e imperio de la ley en situaciones de conflicto y post-conflicto, recomendó al Consejo de Seguridad que, cuando tome en consideración negociaciones, acuerdos de paz y mandatos en sus resoluciones debería: «rechazar cualquier refrendo de amnistía por genocidio, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad, incluyendo aquellos crímenes internacionales cometidos por razones de etnia, género y sexo, y garantizar que ninguna amnistía otorgada previamente sea óbice para un procesamiento por parte de un tribunal creado o asistido por las Naciones Unidas⁷».

El informe Brahimi recomendaba en 2000 reforzar la capacidad del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con el fin de otorgarle un papel más preponderante en la planificación y en el posterior despliegue de operaciones de paz. Si bien dichas recomendaciones no se aplicaron en su gran mayoría inmediatamente después de la publicación del informe, sí que se incluyeron en informes posteriores junto a recomendaciones relativas a la reforma general de la ONU de 2004-2005. La Cumbre Mundial de septiembre de 2005 y las decisiones tomadas como consecuencia de la misma dieron al Alto Comisionado un importante empuje, reflejado en la ampliación de la oficina del Alto Comisionado en Nueva York, cuyas funciones se encuentran estrechamente ligadas a asuntos de paz y seguridad.

Como se ha mencionado anteriormente, la ONU comenzó a incluir los derechos humanos en sus actividades de paz a comienzos de los 90. A finales del año 1999, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos firmó un memorando de entendimiento con el líder del Departamento de operaciones de pacificación, explicando en detalle algunas de las prácticas existentes y emergentes⁸. El documento subrayaba la importancia del respeto de los derechos humanos en la promoción de la paz y la seguridad, así como la necesidad de un enfoque unificado en la ONU relativo al cumplimiento de estas tareas incluidas en la Carta. También afirmaba: «La protección y la promoción de los derechos humanos son elementos esenciales de los esfuerzos realizados por las Naciones Unidas para evitar conflictos, mantener la paz y ayudar en la reconstrucción post-conflicto y —con la debida consideración hacia el mandato específico de cada operación de pacificación— prestar una debida atención a los derechos humanos resulta vital para que el trabajo de las Naciones Unidas tenga éxito en estas áreas». El memorando también explica en detalle asuntos como la planificación previa a las misiones, las disposiciones institucionales en el terreno, las tareas a realizar y los procedimientos de elaboración de informes.

Los «componentes de derechos humanos» se han ido convirtiendo en la regla y han dejado de ser la excepción en las operaciones de pacificación. Actualmente, casi todas las nuevas operaciones incluyen dichos componentes⁹. Además, algunas operaciones de seguimiento de la ONU que se ponen en marcha tras las operaciones de pacificación también incluyen un módulo de derechos humanos. Asimismo, la oficina del Alto Comisionado tiene varios programas y oficinas independientes, principalmente en situaciones posteriores a conflictos. Las actividades varían dependiendo de las necesidades de los actores locales y de la capacidad y recursos de la ONU, e incluyen la supervisión de la situación de los derechos humanos y la observancia de la ley internacional humanitaria con el fin de poner en marcha acciones preventivas o correctivas de formación, capacitación de actores locales y asistencia mediante la creación de instituciones nacionales. Esta amplia gama de tareas también implica actividades como formación sobre derechos humanos para niños en edad escolar; producciones de obras de teatro de marionetas para niños que traten el tema de los derechos humanos; apoyo a la producción y emisión de programas televisivos sobre derechos humanos; formación de directivos de ONG locales que traten asuntos relativos a los derechos humanos y mucho más, dependiendo de las necesidades locales. El Alto

Comisionado también ha ayudado en procesos relativos a la responsabilización, en concreto estableciendo comisiones de la verdad, por ejemplo, en Sierra Leona.

Además de formar parte de las operaciones de pacificación o contar con una presencia clara en un país determinado, la oficina del Alto Comisionado coopera a menudo con los equipos nacionales del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD). Esta tarea es especialmente importante por varias razones. El PNUD es la parte de la ONU presente en el mayor número de países en todo el mundo y, al contrario de lo que ocurre con las tropas de pacificación, permanece en el terreno durante años y puede jugar un papel vital en los distintos procesos de consolidación de la paz¹⁰.

Durante años, el PNUD ha permanecido alejado de los derechos humanos por considerarlos asuntos demasiado sensibles y con un gran potencial de complicación de las relaciones de la agencia con un país determinado. No obstante, el PNUD también se dio cuenta gradualmente de que no podía cumplir su misión de manera eficaz si continuaba ignorando los derechos humanos y de que el respeto de los derechos humanos resulta indispensable para lograr un desarrollo sostenible y duradero. Como puede leerse en su página Web: «Tras un conflicto violento, hay que cerrar las heridas pasadas y establecer un entorno que permita lograr un futuro seguro».

En marzo de 1998, el PNUD firmó un Memorando de entendimiento con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos en el que ambas partes se comprometían a «trabajar para mejorar la eficacia de las actividades llevadas a cabo en el marco de sus respectivos mandatos¹¹».

Actualmente, las actividades sobre derechos humanos del PNUD incluyen la asistencia en el diseño de instituciones y actividades de justicia de transición, como comisiones de la verdad, o medidas de repatriación y reconciliación. Cuenta con programas cuyo objetivo es ayudar a la judicatura y formar tanto a la policía como al ejército sobre derechos humanos. Muchos de los equipos nacionales están formados por funcionarios que dependen tanto del PNUD como de la oficina del Alto Comisionado.

El proceso que lleva a incluir los derechos humanos como elemento intrínseco de las actividades de pacificación de la ONU ha sido gradual y, en ocasiones, dolorosamente lento. No obstante, las actividades de reforma de la ONU en 2005/2006 le dieron un importante empuje. Todos los documentos clave del último capítulo de la reforma de la ONU subrayaban la interconexión existente entre seguridad, derechos humanos y desarrollo, así como la futilidad de aquellos esfuerzos que traten estos tres aspectos por separado¹². Como resultado de ello, los gobiernos decidieron aumentar significativamente los recursos de la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, incluyendo su sección de Nueva York. Este cambio resultó necesario a la hora de aplicar muchas de las recomendaciones previas relativas a la inclusión de los derechos humanos en los procesos de paz.

Además de reforzar la posición de la maquinaria de la ONU relativa a los derechos humanos, el proceso de reforma de 2005/2006 desembocó en la creación de la Comisión de pacificación, un nuevo órgano cuya misión es constituir el punto de unión entre los derechos humanos y los procesos de paz. El concepto de esta Comisión tiene su origen en el informe Brahimi. En el año 2000, dicho informe afirmaba: «La pacificación [...] define actividades aplicadas en el extremo más alejado del conflicto con el fin de sentar las bases de la paz y aportar las herramientas necesarias para construir sobre esas mismas bases algo que vaya más allá de la mera ausencia de guerra. Por ello, la pacificación incluye, entre otros elementos, la reintegración de antiguos combatientes en la sociedad civil, el refuerzo del

imperio de la ley... la mejora del respeto de los derechos humanos mediante la supervisión, la educación y la investigación de abusos pasados y presentes, la aportación de la asistencia técnica necesaria para lograr un desarrollo democrático (incluyendo la asistencia electoral y el apoyo a los medios de comunicación libres) y la promoción de técnicas de resolución del conflicto y reconciliación¹³». El informe Brahimi veía la pacificación como una función tanto preventiva como post-conflicto en la que los derechos humanos constituyen un componente crítico. El informe recomendaba la creación de una unidad de pacificación dentro del Departamento de asuntos políticos que trabajaría en estrecha colaboración con el Departamento de pacificación y con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Como ocurre con otras recomendaciones del informe Brahimi, ésta no se aplicó en su totalidad inmediatamente después de la publicación del mismo. No obstante, se retomó en el informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, un grupo de personalidades políticas internacionales que, a petición del Secretario General Kofi Annan, aportó recomendaciones para que la reforma de las Naciones Unidas estuviera acompañada con el mundo posterior al 11-S. El informe publicado por el Grupo en diciembre de 2004 afirmaba: «Nuestro análisis ha identificado una laguna institucional clave: no hay lugar en el sistema de las Naciones Unidas explícitamente diseñado para evitar el derrumbamiento de un Estado y el surgimiento de una guerra, ni para asistir a los países en su transición desde la guerra hasta la paz. No resulta sorprendente que esta disposición no se incluyera en la Carta de las Naciones Unidas, ya que el trabajo de las Naciones Unidas en importantes conflictos internacionales es reciente. Sin embargo hoy, en una era donde docenas de estados están bajo presión o recuperándose de un conflicto, existe una clara obligación internacional de asistencia a dichos estados con el fin de desarrollar su capacidad para llevar a cabo sus funciones soberanas de manera eficaz y responsable». El informe continúa recomendando la creación de una Comisión de pacificación y de una Oficina de apoyo a la pacificación en el Secretariado. También subraya la necesidad de un nuevo organismo que trabaje en estrecha colaboración con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

En su propio informe sobre la reforma publicado en marzo de 2005 y titulado «En mayor libertad», el Secretario General retoma estas recomendaciones. En septiembre, la Cumbre Mundial ratificó la recomendación de creación de una Comisión de pacificación, aunque sin referencia explícita a la necesaria conexión entre dicho organismo y los derechos humanos¹⁴. Si bien la resolución que establecía dicha Comisión unos meses después reconocía en su preámbulo «que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están entrelazados y se refuerzan mutuamente», no estableció ninguna conexión específica¹⁵.

A día de hoy, la Comisión de pacificación acaba de constituirse y ha completado ya los preparativos procedimentales más urgentes. A mediados de octubre celebró sus primeras reuniones sobre países específicos (en este caso, Sierra Leona y Burundi). Los gobiernos de los países que conforman este nuevo organismo deberán decidir si los derechos humanos formarán parte de su lista de prioridades. Hasta ahora, resulta obvio que los derechos humanos constituyen una preocupación importante para la sociedad civil en el terreno, puesto que durante la primera reunión con representantes de la sociedad civil, los activistas de Burundi y Sierra Leona pusieron claramente los derechos humanos, la justicia y la responsabilidad en los primeros puestos de sus respectivas listas.

Notas a la conferencia

¹ Para obtener más información sobre los 330 acuerdos de paz firmados desde 1930 y consultar los textos concretos visite la página <http://peacemaker.unlb.org/>.

² La resolución 693 (1991) autorizaba un componente de derechos humanos en la operación, tal y como indica el informe del Secretario General S/22494 párrafo 8 a-e.

³ «The Lost Agenda: Human Rights and UN Field Operations», *Human Rights Watch*, 1993.

⁴ Informe del Consejo de Seguridad: Informe actualizado, núm. 3, Refuerzo de la legislación internacional 16 de junio de 2006, www.securitycouncilreport.org.

⁵ Carta del Secretario General al Presidente del Consejo de Seguridad, 7 de marzo de 2000.

⁶ A/55/3-5-S/2000/809.

⁷ The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies S/2004/616*, 23 de agosto de 2004.

⁸ http://www.unhchr.ch/html/menu2/4/mou_dpko.htm Memorando de entendimiento entre la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y el Departamento de operaciones de pacificación, 5 de noviembre de 1999.

⁹ <http://www.ohchr.org/english/countries/field/hrc.htm> Componentes de derechos humanos en la misiones de paz de la ONU.

¹⁰ <http://www.ohchr.org/english/countries/field/index> Presencias en el terreno de la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

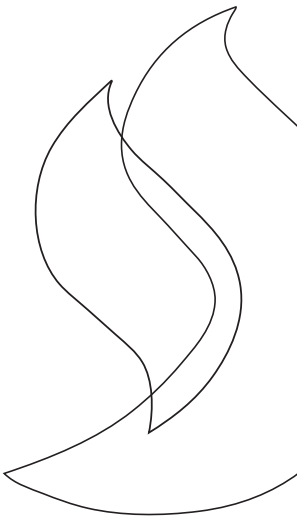
¹¹ <http://magnet.undp.org/new/html/HRMOUfinal.htm> Memorando de entendimiento entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 4 de marzo de 1998.

¹² Por ejemplo, el informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio titulado «Un mundo más seguro: una responsabilidad compartida», A/59/565; el informe del Secretario General «En mayor seguridad» A/59/2005.

¹³ S/2000/809 párrafo 13.

¹⁴ Resultado de la Cumbre Mundial de 2005 A/RES/60/1.

¹⁵ S/RES/1645.



Justicia internacional, procesos de paz y derechos humanos

SR. KAI AMBOS

*Catedrático de Derecho Penal, Derecho Procesal Penal, Derecho Comparado y
Derecho Penal Internacional en la Georg August Universidad de Göttingen.
Juez del Tribunal Regional de Göttingen, Alemania.*



CURRÍCULUM

Nacido el 29 de marzo de 1965 en Heidelberg, Alemania, realizó estudios en la Facultad de Derecho y Ciencias políticas de la Universidad Albert Ludwig de Friburgo (Alemania), en Oxford (Gran Bretaña) y en Munich (Alemania). Primer examen estatal (1. *Staatsexamen*) 1990 en Munich, segundo examen estatal de juez (2. *Staatsexamen*) 1994 en Baden Württemberg/Tribunal provincial de Friburgo. Obtuvo su doctorado el 9 de diciembre de 1992 en la Universidad de Munich (Prof. Dr. Schüler Springorum), donde también tramitó su trabajo post-doctoral (*Habilitation*, con los profesores Dr. Volk y Simma; involucrados también los profesores Drs. Roxin, Schöch y Schünemann) que terminó en julio de 2001. Obtuvo la *venia legendi* para las materias de derecho penal, derecho procesal penal, criminología, derecho internacional y derecho comparado.

Entre 1991 y 2003 trabajó, *inter alia*, como responsable de las áreas «Derecho penal internacional (incluyendo Derechos humanos)» e «Hispanoamérica» en el Instituto Max-Planck de Derecho penal extranjero e internacional, en Friburgo, y como profesor asistente en la cátedra del profesor Dr. Albin Eser.

Fue profesor agregado (*Privatdozent*) en la Universidad de Munich y profesor suplente (*Lehrstuhlvertreter*) en la Universidad de Friburgo. Recibió «Rufe» (llamados) para ocupar catedras en las Universidades Göttingen y Graz a comienzos de 2003. El 7 de mayo de 2003 fue nombrado catedrático de «derecho penal, derecho procesal penal, derecho comparado y derecho penal internacional» en la Georg August Universidad de Göttingen.

Es Director del Departamento de Derecho Penal Extranjero e Internacional del Instituto de Ciencias Criminales de la Universidad de Göttingen. El 24 de marzo de 2006 fue nombrado juez del Tribunal Estadual de Göttingen.

Campos de investigación principales en derecho penal, derecho procesal penal, derecho penal internacional y derecho comparado con énfasis en los países iberoamericanos y angloamericanos.

Consultorías sobre la reforma judicial en América Latina y la justicia penal internacional/el derecho penal internacional en Timor Oriental, Camboya, Antigua Yugoslavia, Macedonia y Kosovo.

Miembro de la delegación alemana en la Conferencia de la ONU para el establecimiento de una Corte Penal Internacional Permanente, Roma, Italia (15 de junio a 17 de julio de 1998).

Miembro del círculo de trabajo «Humanitäres Völkerrecht» (Derecho Internacional Humanitario) del la Cruz Roja Alemana (12 de marzo 1998 a 2002).

Miembro de un grupo de expertos establecido por el Ministerio Federal de Justicia para elaborar un proyecto ley sobre derecho penal internacional implementando el Estatuto de Roma para una Corte Penal Internacional (otoño de 1999 a mayo de 2001).

Miembro consultor de la Delegación Alemana en el ICC Preparatory Commission Intersessional Meeting en Siracusa, Italien (31 de enero a 5 de febrero 2000).

Miembro editorial board y book review editor de Criminal Law Forum, *The Official Journal of the Society for the Reform of Criminal Law* (a partir del volumen 12, núm. 1, 2001).

Miembro consejo editorial International Criminal Law Review, Kluwer Law International.

Miembro Wissenschaftlicher Beirat (Consejo Científico) de Lateinamerika Analysen, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg.

Miembro Consejo editorial de Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal, (editorial ad hoc, Argentina), Derecho Penal Contemporáneo. Revista internacional, (editorial Legis, Colombia), Ciencias Penales (Asociación de Ciencias Penales, Costa Rica), Revista de Derecho Penal (editorial Rubinzal Culzoni, Argentina) y Política criminal (Universidad de Talca, Chile, <http://www.dpenal.cl/politcrim/portada.htm>).

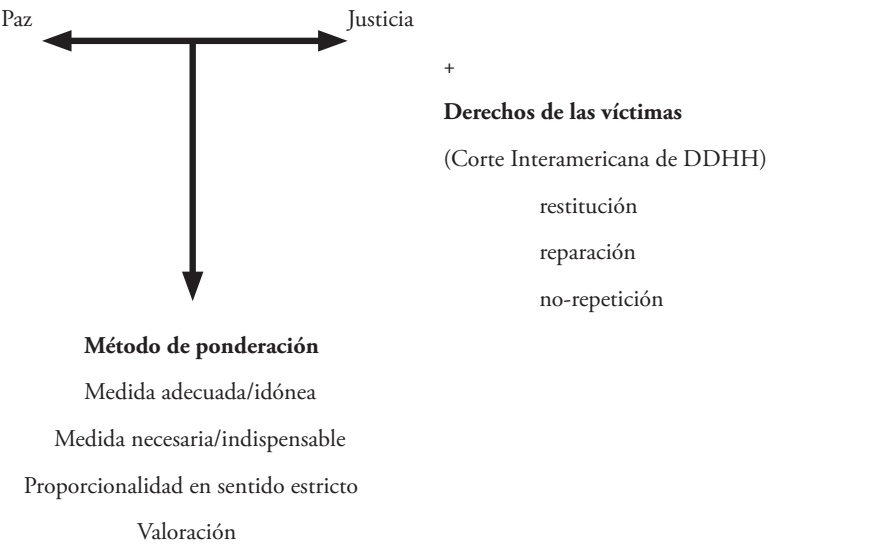
Miembro Comité Científico Internacional de Revista Penal (editorial La Ley, España).

Miembro de la Comisión de selección de becarios de América Latina del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD, 2006-2009).

El Sistema de Justicia Criminal Internacional

1.º nivel	Territorio del Estado/del sospechoso/de la víctima
2.º nivel	Corte Penal Internacional (Preámbulo, Art. 17 Estatuto CPI)
3.º nivel	Tercer Estado con base en la jurisdicción universal (por ej.: § 1 Ley Alemana de Derecho Penal Internacional, § 153f Ordenanza Procesal Penal)

Conflicto de Valores



Estatuto de Roma de la CPI

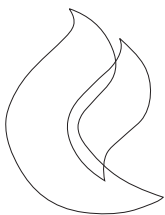
Principio: no a la impunidad para crímenes internacionales

Flexibilidad frente a procesos de paz

Art. 17 Estatuto	(complementariedad)
Art. 16 Estatuto	(papel Consejo de Seguridad)
Art. 53 Estatuto	(intereses de la justicia)

Límites:

- Ratione materiae: actos/ hechos
- Ratione personae: líderes, «most reasonable»
- Impunidad absoluta: auto-amnistías
- Procedimiento formal: legitimación democrática



Justicia internacional, procesos de paz y derechos humanos

¿En qué etapa se encuentra la justicia penal internacional?

Ustedes seguramente saben que el pasado jueves comenzó el *Pre-Trial Chamber*, la sala preliminar de la Corte Penal Internacional (CPI), con la audiencia de confirmación de cargos (*confirmation hearing*) en el caso del ciudadano congoleño Thomas Lubanga¹. Éste es ciertamente un referente histórico, porque es el primer caso que llega a la audiencia de confirmación de cargos en la *Pre-Trial Chamber*. Es el caso del jefe de una milicia supuestamente responsable de varios crímenes internacionales cometidos en el norte de la República Democrática de Congo (RDC) y, en este caso, acusado por el reclutamiento forzoso de niños. El caso también es importante porque es muestra de una buena cooperación entre la CPI, el Estado territorial (RDC) y una misión de paz de la ONU (MONUC²), pues Lubanga fue entregado a la CPI por las autoridades congoleñas en cooperación con la MONUC³.

69

Por otro lado, nos encontramos en un país vecino de la RDC, en *Uganda*, ante un *proceso de paz* en el cual varios actores se enfrentan. Uno de ellos es justamente Naciones Unidas, y puede ver uno claramente en qué dilema se encuentra la ONU en este tipo de procesos. En el caso de Uganda tenemos una situación muy especial, ya que el propio Presidente Museveni solicitó a la CPI la intervención penal, es decir, que investigara las actividades de la *Lord's Resistance Army* (LRA) en el norte del país, haciendo uso del artículo 13 (a) del Estatuto, que permite a un Estado remitir «una situación en que parezca haberse cometido uno o varios» crímenes competencia de la CPI al Fiscal. Vale la pena señalar que pocos pensamos, discutiendo esta norma en Roma, que vaya a tener jamás una importancia práctica. Con esta remisión del caso a la Corte, ésta obtuvo jurisdicción y se han dictado ya cuatro órdenes de arresto contra líderes del LRA, sobre todo contra su jefe, Joseph Kony. Ahora bien, cuando se dictaron estas órdenes de arresto, Kony y su gente se acercaron al gobierno de Museveni ofreciéndoles negociaciones de paz, claro, con la pequeña condición de que se retiren estas órdenes de arresto, pues no se puede negociar con seguridad cuando pueden detenerle a uno. Entonces, el dilema es obvio: tenemos, por un lado, estas órdenes de arresto de una institución creada en 1998 y en pleno funcionamiento a partir de finales de 2002, desde La Haya⁴, con una preparación minuciosa del caso contra Lubanga, con varias misiones de investigación a la RDC, etc. Y tenemos, por otro lado, este grupo rebelde que *ahora* –antes solamente hablaron las armas– quiere negociar la «paz», pero con garantías para su seguridad, y en último término, para la impunidad de sus actos. Pero también tenemos miembros de las comunidades más afectadas por el conflicto, por ejemplo la comunidad indígena de los Acholi, que públicamente, varias veces, y últimamente, según el *Financial Times* el 7 de noviembre, solicitaron que se revoquen las órdenes de arresto para facilitar las negociaciones de paz⁵. Tenemos al propio Presidente Museveni, que, como buen político que usa estas órdenes de arresto como instrumento político en su estrategia de *stick and carrot*, dijo en una entrevista el 28 de octubre que la CPI debe mantener estas órdenes

de arresto y sería un *tactical error* cumplir con las condiciones de los rebeldes de revocar las órdenes antes de firmar un acuerdo de paz: «The ICC is actually very good for us (Uganda) because it makes the terrorists (rebels) come up to seek peace and end impunity⁶». En otras palabras, lo que dice Museveni es que «por favor dejen intactas las órdenes de arresto, para que yo pueda presionar más a este grupo rebelde»; o sea, él usa las órdenes de arresto para su manejo político del conflicto interno. El propio Gobierno de Uganda hizo una declaración en la reciente Asamblea de los Estados Partes de la CPI en La Haya, el 23 de noviembre de 2006, y dijo lo siguiente⁷:

El LRA (Lord's Resistance Army–Ejército de la Resistencia del Señor) ha aterrorizado durante décadas a las gentes del norte de Uganda, del sur de Sudán y del este de la República Democrática del Congo. En diciembre del 2003 el Gobierno de Uganda decidió remitir el caso al Tribunal Criminal Internacional, no porque el gobierno no fuese capaz o no estuviese dispuesto a juzgar al LRA por sí mismo, sino porque dicho Tribunal fue establecido específicamente para tratar con crímenes de esta magnitud y porque el gobierno no era capaz de detener al LRA que operaba fuera del territorio de Uganda. Sin embargo, aunque el paradero general de los comandantes era conocido, la detención de los mismos y la liberación de los niños y mujeres raptados todavía es una cuestión pendiente.

Explicaré por qué Uganda hubo de comenzar con las conversaciones de paz. Las órdenes de búsqueda y captura se emitieron hace un año, pero, a pesar de los significativos esfuerzos realizados, no se cumplieron. El LRA tuvo que trasladarse al Parque Nacional de Garamba, República Democrática del Congo, debido a la presión militar del UPDF (Uganda Peoples Defence Force–Fuerza de la Defensa del Pueblo de Uganda) y del SPLA (Sudan People's Liberation Army–Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán), además de la presencia del Tribunal Criminal Internacional. El LRA se reubicó en tres Partidos Estatales donde se hallan cinco fuerzas militares que podrían ser de ayuda en lo relativo al arresto. Pero las fuerzas militares, incluyendo MONUC (Mission de l' Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo–Misión de la Organización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo), UNMIS (United Nations Mission In Sudan–Misión de las Naciones Unidas en Sudán) y los ejércitos nacionales de Uganda, Sudán y del Congo fracasaron en su intento de arrestar a los cinco líderes del LRA. El LRA es una amenaza para la seguridad regional y fue una amenaza para la puesta en marcha del acuerdo entre el Gobierno de Sudán y el del sur de dicho país, de ahí que el presidente Museveni ofreciese al LRA un «amortiguador».

Las conversaciones de paz en las que el mediador fue el vicepresidente Machar llevaron a la firma del Acuerdo del Cese de las Hostilidades este verano.

La gente del norte de Uganda quiere regresar a casa. La seguridad ha vuelto al norte de Uganda y la gente ha comenzado a retornar a sus casas con ayuda del gobierno y de los asociados al mismo.

Uganda está continuamente en contacto con la OTP (Office of the Prosecutor–Oficina del Fiscal) para mantenerla al corriente de cómo se desarrolla el proceso de paz. Si no fuese por la orden de búsqueda y captura, el LRA nunca se hubiese involucrado en el proceso de negociación. Las órdenes

continúan ejerciendo una presión constante sobre la presencia de los líderes del LRA en el proceso de paz. Uganda ha intentado cumplir las órdenes de búsqueda y captura. El UPDF había entablado conversaciones con una unidad del LRA dirigida supuestamente por Raska Lukwiya. Como consecuencia murió, lo que fue confirmado con ayuda del Tribunal Criminal Internacional.

Uganda se ha comprometido a concluir las conversaciones de paz con éxito. Hace poco el LRA se encontró en Garamba, República Democrática del Congo, con un equipo de abogados con el fin de que se les explicasen las disposiciones legales del Estatuto de Roma. Las conversaciones continúan y se especula para determinar los posibles resultados. Uganda no consentirá la impunidad.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha reconocido que el LRA es una amenaza regional. Los Partidos Estatales han de comprender que cumplir las órdenes de búsqueda y captura es una responsabilidad colectiva. Los Grupos de Trabajo no han de ser únicamente teóricos, no han de crear simplemente borradores de recomendaciones, han de ser capaces de proveer apoyo práctico en cada uno de los aspectos de la cooperación estatal, lo que incluye la consolidación de las sentencias y la reubicación de testigos, así como el cumplimiento de las órdenes de búsqueda y captura.

La participación del Tribunal Criminal Internacional en Uganda ha tenido un impacto enorme, lo que ha llevado a un desarrollo positivo en varios aspectos en la región.

71

Aparte del efecto positivo (disuasivo) que aparentemente tiene la CPI desde el punto de vista estructural, lo problemático es que existe el riesgo de una instrumentalización de la CPI en un conflicto interno por una de las partes del conflicto, que lo mismo no es para nada inocente y tiene un ejército que también viola los derechos humanos. Ahora bien, en este escenario interviene la ONU con su negociador, Jan Egeland, coordinador humanitario de la ONU y enviado por el propio Kofi Annan. Y, evidentemente, él se encuentra en un dilema, en un callejón sin salida, pues, por un lado, quiere que las partes lleguen a un acuerdo de paz, pero, por otro, apoya a la CPI y sus órdenes de arresto. Pero no solamente por la relación especial entre la ONU y la CPI⁸, sino también por la propia posición de la ONU en estos procesos de paz, por ejemplo en Centro América, donde nunca permitió amnistías plenas para crímenes internacionales. En esta tesitura, el pobre Señor Egeland se encuentra en un dilema. Así, el 12 de Noviembre había una reunión privada, sin prensa ni público, entre los Señores Kony y Egeland, en una tienda, casi en la selva. Y, claro, los rebeldes desde el primer momento querían hablar sobre las órdenes de arresto, para que Egeland presionara a la CPI para revocarlas, pero éste, como responsable de la situación humanitaria y sin poder sobre la CPI, quería hablar sobre un acuerdo humanitario. Naturalmente, como suele pasar en estos conflictos, los negociadores no son expertos en derecho, sino en la guerra. Y así, no entienden las cuestiones técnicas. En este caso concreto, piensan que Egeland viene de parte de la CPI, y que puede personalmente revocar las órdenes de arresto, etc. Bueno, dada esta situación no es sorprendente que la reunión terminara sin resultados concretos. Incluso los rebeldes negaron las acusaciones de crímenes: no querían hablar sobre ello. Y eso es un dilema.

Hay otro conflicto, por cierto con menos atención internacional, pero de la misma manera muy importante para analizar el aparente conflicto entre justicia y paz: se trata del caso de *Colombia*. Si bien todavía no existe investigación formal de la CPI, Colombia es Estado parte y la Fiscalía de la Corte observa la situación en ese país, en particular el proceso de paz formalizado con la llamada «Ley de justicia y paz»⁹. Esta ley fue objeto de una queja ante la Corte Constitucional¹⁰, que la declaró compatible con la Constitución, pero demandó algunos cambios y/o aclaraciones que el legislador hizo a través del Decreto Reglamentario 3391 del 29 de septiembre de 2006. Si bien en el caso colombiano tenemos el mismo dilema, en principio, la argumentación técnico-jurídica es mucho más sofisticada por parte del gobierno del presidente Uribe, pero también por parte de la comunidad jurídica colombiana. Por lo tanto, creo que merece la pena explicar un poco más la solución jurídica a través de la sentencia de la Corte Constitucional, que me parece una de las más importantes del mundo, si no la más, sobre el tema.

El sistema de justicia penal internacional

Pero hablemos primero, para tratar el tema de un modo un poco más sistemático, sobre el sistema de justicia penal internacional. El tema realmente no es tanto de procesos de paz y derechos humanos, sino de derecho *penal* internacional y procesos de paz. De hecho, hoy en día estamos a otro nivel. Ya superamos, dicho de un modo algo cínico, la ineficiencia de los derechos humanos, con el nuevo sistema de la Justicia penal internacional, de la CPI y los Tribunales *ad hoc*, pues no se trata únicamente de la responsabilidad colectiva de los Estados, sino de la responsabilidad individual de personas naturales, de los propios violadores de los derechos humanos. Podemos distinguir varios niveles. En un *primer nivel* tenemos el estado territorial o el estado del sospechoso o de la víctima, que tiene el deber, reafirmado por el preámbulo del Estatuto de la CPI, de perseguir y sancionar a los responsables de crímenes internacionales: genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra (ver Art. 5 a 8 del Estatuto de la CPI).

Concretamente, es un deber del Estado argentino castigar a los violadores de derechos humanos de la antigua dictadura militar; es un deber del Estado congoleño, del ugandés, del colombiano, de los EE.UU. (en el caso de Abu-Ghraib) sancionar a los responsables de estos crímenes. Entonces, no es responsabilidad *primaria* de la comunidad internacional, sino del propio *Estado* en cuyo territorio y por o contra cuyos nacionales fueron cometidos estos delitos. Es importante recordar que son los estados los que tienen este deber. Solamente si éstos no cumplen con este deber —que lamentablemente es, como muestra la alta impunidad, muchas veces el caso— necesitamos otro mecanismo y éste se encuentra en el *segundo nivel* referente a la CPI. Claro, la CPI solamente puede actuar si tiene competencia y ésta solo se ostenta, en principio, si el crimen fue cometido en uno de los 104 Estados partes (Art. 12 (2) (a)) o por un nacional de éstos (Art. 12 (2) (b))¹¹, si fue cometido posteriormente a la entrada en vigor del Estatuto para el Estado correspondiente (Art. 11, 126) y se trata de uno de los crímenes mencionados en los Art. 5 a 8, es decir, genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Además, la Corte tiene una limitación importante de competencia o de admisibilidad, que es la llamada *complementarity* (complementaridad), que de hecho es un tipo de subsidiaridad frente a la justicia nacional, que por eso pertenece al ya explicado primer nivel del sistema. Esto quiere decir que la CPI es un órgano que respeta la competencia del estado territorial, del estado de la víctima y del sospechoso, así como su soberanía. Incluso reafirma que es responsabilidad de los Estados mismos el perseguir a estos criminales. La Corte solamente interviene cuando, por razones de falta de voluntad o de capacidad, el estado territorial no cumple con su deber de

persecución y sanción. El hecho de que el propio Estado, a través de su gobierno, como ha pasado en los casos de Uganda, de la República Democrática del Congo y de la República Centroafricana, solicite al Fiscal que intervenga puede ser interpretado como falta de capacidad. Sin embargo, esto no significa que un Estado, sin más, pueda deshacerse de su responsabilidad primaria de persecución penal. Si suponemos que los estados tienen responsabilidad primaria, tampoco podemos permitir que puedan delegar esa responsabilidad fácilmente a la Corte. Si se toma en serio la responsabilidad primaria del Estado, el mismo tiene que tratar primero de resolver su problema, con sus medios, con su poder judicial, pues es un problema de «su casa».

Ahora bien, incluso con estos dos niveles, estamos con varios estados que no tienen un sistema eficiente de persecución de estos crímenes. Concretamente, esto se refiere a los estados que, por un lado, no son estados partes del Estatuto de la CPI, por ejemplo India, China, Rusia, Uzbekistán, Azerbaijón, y que, por otro, tampoco persiguen a estos crímenes a nivel nacional (por razones suficientemente conocidas de impunidad¹²). Por lo tanto, necesitamos todavía un *tercer nivel*, o sea, la famosa jurisdicción universal del tercer estado, que no es el estado territorial y, normalmente, tampoco el estado del sospechoso o de la víctima. En España han vivido muy de cerca esta situación con el caso de general chileno Augusto Pinochet, cuya detención fue provocada por una orden de arresto del famoso juez de instrucción Baltasar Garzón¹³. El problema de este tipo de competencia o jurisdicción es evidente¹⁴: un Estado se atribuye la competencia sobre hechos fuera de su territorio, a miles de kilómetros distancia, sin acceso (fácil) al lugar de los hechos, sin conocimiento de la cultura, del idioma, etc. Y con esta expansión de su derecho penal, se mete en los asuntos internos del estado territorial. Si bien el argumento de la no-intervención no puede y debe valer frente a la impunidad de graves violaciones de derechos humanos, el argumento es real y no es siempre fácil descartarlo. Seamos honestos: ¿a quién le gusta que otro se meta en su casa sin pedir permiso, que investigue hechos cometidos en un territorio extraño, si además el investigador es la antigua potencia colonial del investigado? De hecho, frente a los problemas diplomáticos creados por el caso Pinochet y casos similares, la creación de la CPI siempre ha sido vista por muchos estados y expertos como una alternativa a la competencia de un estado tercero. Claro, como vemos, siempre habrá situaciones en las cuales o un estado tercero ejerce la competencia (universal) o hay impunidad. Si ayer (14 de noviembre) escucharon las noticias, sabrán que había una conferencia en Berlín donde una coalición de abogados americanos y alemanes, el Center for Constitutional Rights de Washington con la Asociación de Abogados Republicanos, presentaron de nuevo una denuncia contra Donald Rumsfeld y otros por el caso de Abu-Ghraib¹⁵, con base en la Ley alemana de derecho penal internacional (*Völkerstrafgesetzbuch*) que prevé, en su § 1, una norma de jurisdicción universal muy amplia¹⁶. En otras palabras, se usa la jurisdicción universal también en un caso como el de Abu-Ghraib, con el argumento de que, en este ejemplo, nunca hubo una investigación de los *top*, de Rumsfeld y de la gente del Pentágono que, por lo menos, toleraron los abusos cometidos con Abu-Ghraib.

Claro, es un caso complicado, pues ¿cómo puede Alemania reclamar, digamos, frente a EE.UU. que se haga justicia, frente a un estado que es un Estado de Derecho y que no tiene nada que aprender de un Estado que, como Alemania, recientemente ha experimentado dos dictaduras totalitarias?

¿Conflicto entre justicia y paz?

Ahora bien, volvamos al tema principal de esta exposición, el dilema entre justicia y paz, y después veremos un poco más el *conflicto de valores*. Tenemos, por un lado, un proceso de paz cuyo fin es, evidentemente, si es un proceso que merece este nombre, el de conseguir la paz. Nadie puede dudar que la paz es un valor, sobre todo si se trata de una paz profunda y duradera. Por otro lado, como contra-valor, tenemos la justicia y todo lo que ella implica: reconocimiento de responsabilidad, respeto frente a las víctimas (hasta reconocer su estatus como tales), restitución, reparación, no repetición y, últimamente, sanción (penal) de los responsables. Frente a este conflicto de valores entre paz y justicia, surge la pregunta de si existen criterios racionales, transparentes y democráticos para resolver este conflicto. Criterios que son más objetivos, más duros que los puros intereses políticos normalmente en juego en procesos de paz que nos llevan a la arbitrariedad, a la *discrecionalidad* política. Ahora bien, parece que existen reglas de derecho, reglas de derecho internacional, de derecho penal internacional. Estas reglas nos guían, ya que nos dan un marco formal para poder resolver el conflicto de fondo, para fundamentar límites al proceso político de paz: *paz si, pero no a cualquier precio*. Una de estas reglas, una regla fundamental, es, por ejemplo, que no debe haber amnistías para crímenes internacionales. Esta regla está reconocida en la jurisprudencia internacional, en los escritos de los académicos, podemos decir que es una regla de *derecho*¹⁷. Pero esta regla, en la práctica *política* de un proceso de paz, ¿vale también frente a un grupo insurgente que tiene el poder de las armas, que tiene secuestrados, que puede en cualquier momento desestabilizar el gobierno? Imaginemos un negociador internacional, experimentado, como el Señor Egeland, en un proceso de paz como Uganda, donde las personas más afectadas le piden paz, una paz a cualquier precio, solamente paz. O un proceso de paz tan complejo –histórica, económica y políticamente– como el colombiano, donde no se decreta, a través de poderes de emergencia (como anteriormente ya se hizo), una amnistía, sino que se inicia un proceso de discusión, aparentemente democrático, en el Congreso, y también con ciertos sectores de la sociedad civil, que da como resultado una ley que, si bien conlleva una reducción sustancial de la pena, no da esta reducción gratuitamente, sino que tiene ciertas exigencias que, por lo menos al pie de la letra, son ambiciosas¹⁸.

Ahora bien, los valores de justicia que cualquier proceso de paz tiene que tomar en cuenta más concretamente, han sido desarrollados de forma más elegante y detallada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), justamente en casos contra Colombia, Perú y Estados Centroamericanos¹⁹. La CIDH dice, en jurisprudencia permanente, que los derechos de la víctima consisten o tienen tres elementos o sub-elementos, que son: la restitución, la reparación y la no repetición. ¿Cómo se pueden cumplir estos elementos o requisitos? Hay cierta flexibilidad. La CIDH ofrece muchas propuestas: pueden ser actos simbólicos, reconocer las violaciones (como ha hecho, por ejemplo, el antiguo jefe del ejército argentino, el Gral. Martín Balza), puede ser reparación económica y también –por los límites de la anterior– simbólica. Entonces, hay una serie de medidas que un Estado puede implementar.

A nivel constitucional, el conflicto entre paz y justicia presupone que ambos valores son reconocidos constitucionalmente. Mientras éste es, normalmente, el caso para la justicia (sea como valor propio o como derecho al acceso a la justicia), pocas constituciones otorgan también un valor constitucional a la paz. Una de estas constituciones es la de Colombia (ver Art. 2, 22), según la cual el gobierno de Uribe siempre podía invocar la paz como valor constitucional, alegando que el gobierno cumple con sus obligaciones constitucionales si promueve un proceso de paz. Por otro lado, tenemos la justicia que también tiene rango

constitucional (Art. 250 n.º 4) y que incluye, a través del bloque de constitucionalidad, el derecho de los derechos humanos, incluso la jurisprudencia de la CIDH sobre el derecho de las víctimas. Para resolver el conflicto entre justicia y paz, la Corte Constitucional ha usado el método de la *Abwägung*, de la ponderación, tal y como ésta ha sido desarrollada por la doctrina y jurisprudencia alemanas. Y así pregunta: en primer lugar, ¿es la medida *adecuada* o idónea para el fin que quiere lograr? Es decir, en el caso concreto, ¿es una ley de justicia y paz, un proceso de negociación sustentado por esta ley, una medida adecuada para lograr la paz? En segundo lugar, ¿es esta medida también *necesaria*, indispensable para lograr la paz? Normalmente, el grupo insurgente no negocia si no puede sacar ventajas o beneficios de la negociación, por ello normalmente es necesaria una ley que prevé un marco formal para estos beneficios. Finalmente, cabe la pregunta: ¿es proporcional la medida, en el sentido estricto? Eso es lo más complicado. Ahí opera la regla arriba mencionada de la prohibición de amnistías, de la siguiente manera: un acuerdo de paz que promete a las partes del conflicto una amnistía plena, sin considerar los intereses de las víctimas, es desproporcionada frente a estos intereses y al derecho a la justicia. Naturalmente, este proceso de ponderación es *muy valorativo* y, por lo tanto, su resultado raramente puede contar con plena aceptación. Además, es muy difícil, si no imposible, juzgar desde fuera. Por ejemplo, desde España, qué deben hacer o no en Colombia; o, incluso, desde Madrid decidir qué es bueno para el País Vasco. El proceso pertenece la gente del lugar y si ellos no lo sustentan, está condenado al fracaso. No se puede sustituir la perspectiva de base, de la periferia por una perspectiva macro o una perspectiva de capital, de la metrópolis.

El Estatuto de la CPI como instrumento flexible

Si bien el CPI tiene como objetivo primordial, como ya se puede deducir del preámbulo, poner fin a la impunidad de los crímenes internacionales (arts. 5 a 8) y por primera vez ofrece una clara y consensuada tipificación de estos crímenes, es de reconocer que el Estatuto no es un *instrumento* dogmático e inflexible, sino *flexible* y *abierto* a procesos de paz. Esto se desprende no solamente de los trabajos preparatorios sino, fundamentalmente, de tres de sus normas. Éstas son:

Artículo 16: prevé la posibilidad, para el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de suspender una investigación, de acuerdo con el capítulo 7 de la Carta de las Naciones Unidas.

Artículo 17: consagra el principio de la complementariedad.

Artículo 53: contiene la cláusula de los intereses de justicia (*interests of justice*), típica del derecho procesal norteamericano, del sistema *common law*, que deja a discreción del fiscal el inicio de la investigación (formal).

Estas tres normas muestran que el Estatuto no es un obstáculo para un proceso de paz. Ellas son el resultado de las consideraciones de los relatores del Estatuto (diplomáticos, gente que practica el derecho, funcionarios de ministerios de Justicia, entre otros), para quienes era muy importante tener en cuenta las controversias nacionales en situaciones de conflicto armado. En particular, el ya mencionado principio de *complementariedad* muestra que la CPI no desea sustituir ni desplazar la justicia penal nacional (como lo han hecho, por ejemplo, los tribunales *ad hoc* creados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas); por el contrario, se pretende que sea la *justicia penal del estado territorial la que persiga los crímenes internacionales* enumerados. En tal sentido, la CPI sólo actúa como motor y medio de presión ante un posible fracaso de la justicia penal nacional, ya sea por falta de voluntad o de capacidad de actuar.

Otra limitación *ratione materiae* puede surgir de la calidad y cantidad de los delitos cometidos en el marco de un cierto conflicto. La CPI es solamente competente para crímenes internacionales y esto implica que debe haber un elemento colectivo, generalizado o de contexto, es decir, una intención de destruir un cierto grupo (genocidio), una comisión sistemática o múltiple (crímenes contra la humanidad) o un conflicto armado (crímenes de guerra). No es suficiente la comisión de delitos «ordinarios», por ejemplo, asesinatos selectivos, secuestros, tortura, todos delitos en nuestro derecho penal, pero no crímenes internacionales. En cuanto al caso del País Vasco, es muy difícil afirmar que los delitos cometidos aquí reúnen las condiciones de crímenes internacionales, es decir, que se haya cometido alguno de los crímenes de los artículos 5 a 8 del Estatuto de la CPI²⁰. También es importante tomar en cuenta la *metodología del proceso mismo* de paz, o sea, si es un proceso decretado desde arriba o existe amplia participación de la población afectada. Existe, por lo menos, una participación popular a través de los canales democráticos formales (Congreso, parlamentos regionales, consejos municipales) o se decreta el acuerdo de paz desde arriba.

Más allá de estos aspectos, surge también otra pregunta más de fondo: ¿qué entendemos por la *obligación de investigar o castigar* los crímenes internacionales²¹? ¿Cuál es el contenido exacto de ese deber? Está claro que no es posible investigar y castigar a todos los posibles autores de crímenes internacionales, por ejemplo los 17.000 (o más) paramilitares y los 20.000 ó 30.000 guerrilleros colombianos. Ningún sistema judicial del mundo tiene la capacidad de perseguir todos los delitos y castigar a todos los culpables. Ni en Nuremberg, ni en Tokio, ni en los Tribunales *ad hoc* para la antigua Yugoslavia (ICTY) y para Ruanda (ICTR) se ha castigado a todos los posibles autores de violaciones del derecho penal internacional. Más bien, se ha establecido una política de *persecución selectiva*. Siempre se ha argumentado, como se hizo en Nuremberg, que debe haber una selección de los individuos que deben ser perseguidos y a los cuales se les ha denominado «grandes criminales, líderes, cabecillas de las organizaciones criminales», etc. Pues bien, sabemos que muchas de las personas que trabajan en estos grupos son realmente víctimas de la demagogia, que no forman parte de esas organizaciones por convicción ideológica: hoy son paramilitares, mañana son guerrilleros; depende de quién pague mejor. En el año 1998, el Fiscal del ICTY y del ICTR decidió reevaluar su estrategia de persecución en los siguientes términos:

En consonancia con esas estrategias (de persecución, K.A.), que implicaban focalizar la investigación en las personas con mayores niveles de responsabilidad o en quienes fueran personalmente responsables de delitos excepcionalmente aberrantes o extremadamente graves en algún otro sentido, juzgué conveniente retirar los cargos contra una serie de acusados ...²²

La Cámara de Apelaciones aceptó la decisión del Fiscal, otorgándole, de hecho, una amplia discreción para desarrollar una estrategia de persecución:

En este contexto, de hecho en muchos sistemas de derecho penal, el organismo encargado de las persecuciones sólo cuenta con recursos financieros y humanos limitados, por lo que resulta poco realista esperar una persecución de todos los que cometieron algún hecho delictivo que pueda entrar dentro de los términos estrictos de su jurisdicción. Necesariamente debe decidir acerca de la naturaleza de los crímenes y de los autores que serán perseguidos. Es indudable que el fiscal tiene amplia discreción en relación con la iniciación de las investigaciones y la preparación de las acusaciones²³.

El mismo enfoque ha sido defendido por la Fiscalía de la CPI en sus recientes pronunciamientos sobre la estrategia de persecución. Por todo ello, está claro que existe una *limitación* de la obligación de persecución *ratione personae*, es decir, con miras a las personas que se pretende perseguir y sancionar: realmente, lo que se quiere es perseguir a las cúpulas de las organizaciones criminales, a los líderes; si eso es correcto para un sistema nacional, más lo es para la justicia penal internacional. La CPI nunca se va a preocupar por el pequeño guerrillero en el Cauca colombiano o el paramilitar en Antioquía. Se interesa por las cúpulas de estas organizaciones, y esto no es más que algo lógico. Con esto tenemos otro elemento de flexibilidad de la justicia penal internacional.

Finalmente, el termino ‘interés de la justicia’, en el Art. 53 del Estatuto de la CPI ya citado arriba, también implica tomar en consideración otras *formas alternativas o tradicionales de justicia* para resolver conflictos. En el caso de Uganda, el propio Presidente Museveni hizo referencia al método tradicional de resolver conflictos, llamado Matu Put, que todavía usa la comunidad de los Acholi²⁴. En Rwanda, varios acusados fueron juzgados a nivel local por los tribunales Gacaca²⁵. En estos casos, es necesario repensar el concepto de proceso occidental, sea de corte inquisitivo o adversarial, puesto que los procesos de reconciliación locales son mas eficientes que los procesos penales con miras a la convivencia y la paz en los territorios afectados.

Notas a la conferencia

¹ El *confirmation hearing*, reglamentado en el Art. 61 del Estatuto de la CPI, comenzó el 9 de noviembre y terminó el 28 de noviembre de 2006. El Sr. Lubanga está siendo procesado por el reclutamiento y uso de menores de 15 años, lo cual constituye un crimen de guerra bajo el Art. 8 del Estatuto de la CPI. Esto puede ser considerado –contrariamente a la práctica de los tribunales Ad-hoc– como una nueva estrategia por parte de la CPI para tener casos con cargos específicos y evitar «megajuicios» que dificulten la labor de investigación y probatoria, que lleven a procesos sumamente largos y onerosos. Para mas información ver: http://www.icc-cpi.int/pressrelease_details&cid=202&cl=en.html.

² Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo.

³ Para más detalles ver: Hamann, Internationaler Strafgerichtshof und Vereinte Nationen in der Demokratischen Republik Kongo, ZStW 118 (2006), pp. 799-822.

⁴ El Estatuto de Roma entró en vigor el 1 de Julio de 2002 y tiene hasta la fecha (6 de diciembre) 104 Estados partes, ver sobre la historia de las negociaciones Ambos/Guerrero (comps.), *El Estatuto de Roma de la CPI*, Bogotá (Universidad Externado) 1999; Ambos (coord.), *La nueva justicia penal supranacional. Desarrollos post-Roma*. Valencia (Tirant lo Blanch) 2002; Ambos, Internationales Strafrecht, München (Beck) 2006, § 6 notas marginales (nm.) 40 ss. con ulteriores referencias. Sobre éste y otros temas (actuales) de derecho penal internacional ver Ambos, *Temas de derecho penal internacional y europeo*. Madrid (Marcial Pons) 2006.

⁵ Financial Times, Comment & Analysis, Andrew England, Nikki Tait and Mark Turner, *Vague at The Hague? Why the UN war crimes trials may be off to a timid start*, 7 November 2006.

⁶ The Monitor, Solomon Muyita, Grace Natabaalo & Emmanuel Gyezaho, «Museveni Insists on Kony ICC Arrests», 28 October 2006, <http://allafrica.com/stories/200610270919.html>.

⁷ Cita del resumen textual de la Coalición Internacional para la CPI <www.iccnw.org>.

⁸ «Relationship agreement» del 4 de octubre de 2004, ver sobre la relación con la ONU más detalles en: <www.iccnw.org/?mod=agreementsun>.

⁹ Ley 975 de 2005. Ver mi dictamen sobre proyectos anteriores en <http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/kambos/Forschung/Forschung.html> -> dictámenes.

¹⁰ Sentencia C-370 de 2006 del 13 de Julio de 2006 (publicación del fallo) <www.constitucional.gov.co>.

¹¹ Ver más detallado sobre el régimen de competencia Kaul/Kreß, en Ambos, La nueva ..., supra nota 4, pp. 297 ss.; Ambos, Internationales Strafrecht, supra nota 4, § 8 nm. 6 ss.

¹² Para más detalles ver Ambos, *Impunidad y derecho penal internacional*, Buenos Aires (*ad hoc*) 1999.

¹³ Sobre el caso Pinochet ver Ambos, *Revista Penal* (La Ley, España) No. 4 (1999), 3-20. *Nuevo Foro Penal* (Medellín, Colombia) 62 (septiembre - diciembre 1999), 159-185.

¹⁴ Muy crítico, por ejemplo, Fletcher, *Journal of International Criminal Justice* 1 (2003), 580 ss.; contra el Eser, *Tulsa Law Review* 39 (2004), 955 ss.; resumiendo la discusión *Internationales Strafrecht*, supra nota 4, § 3 nm. 93 ss.; id., Temas, supra nota 4, p. 93 ss.

¹⁵ Ver, por ejemplo, Times, 16 de noviembre de 2006, <<http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,1560224,00.html>>.

¹⁶ Sobre esta ley y la norma procesal que limita la jurisdicción universal (§ 153f de la Ordenanza Procesal Penal) ver Ambos, NStZ 2006, 434 ss., en castellano en *Revista Penal* num. 19 (enero de 2007). El texto y la fundamentación de la ley se pueden encontrar en castellano en http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/kambos/Forschung/laufende_Projekte_Translation.html.

¹⁷ Ver Ambos, *Internationales Strafrecht*, supra nota 4, § 7 nm. 114 con ulteriores referencias.

¹⁸ Por lo tanto, para el gobierno colombiano esta ley «is fully in line with international standards» (Declaración en la Asamblea de los Estados Partes de la CPI en La Haya, 23 de noviembre de 2006).

¹⁹ Ver la sentencia más reciente en el caso «Masacres de Ituango vs. Colombia», sentencia del 1 de julio de 2006, para. 345 y ss. con referencias a sentencias anteriores, <www.corteidh.or.cr>.

²⁰ Para un análisis más detallado de los crímenes internacionales ver Ambos, *Internationales Strafrecht*, supra nota 4, § 7 nm. 122 ss. y Ambos, Temas, supra nota 4, p. 271 ss.

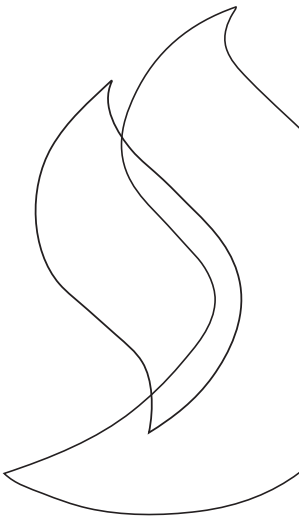
²¹ Sobre esta obligación ver Ambos, *Impunidad*, supra nota 12, p. 66 y ss.

²² El original dice: «Consistent with those strategies (of prosecution, K.A.), which involve maintaining an investigative focus on persons holding higher levels of responsibility, or on those who have been personally responsible for the exceptionally brutal or otherwise extremely serious offences, I decided that it was appropriate to withdraw the charges against a number of accused ...» (Press release, pág. 1, citado según Prosecutor v. Delalic et al., judgement 20 February 2001, IT-96-21-A, para. 597).

²³ El original dice: «In the present context, indeed in many criminal justice systems, the entity responsible for prosecutions has finite financial and human resources and cannot realistically be expected to prosecute every offender which may fall within the strict terms of its jurisdiction. It must of necessity make decisions as to the nature of the crimes and the offenders to be prosecuted. It is beyond question that the Prosecutor has a broad discretion in relation to the initiation of investigations and in the preparation of indictments.» (Prosecutor v. Delalic et al., supra nota 22, para. 602; ver también Prosecutor v. Akayesu, Judgement 1 June 2001 (ICTR-96-4-A), para. 94; Prosecutor v. Ntakirutimana, Judgement 21 February 2003 (ICTR-96-10 & ICTR-96-17-T), para. 870 s.

²⁴ The Monitor, supra nota 6, citando Museveni diciendo: «In order to help these people get a soft landing, why not use a traditional system?».

²⁵ Ver S. Schilling, *Gegen das Vergessen: Justiz, Wahrheitsfindung und Versöhnung nach dem Genozid in Rwanda durch Mechanismen transnationaler Justiz: Gacaca Gerichte*, Bern et al. 2005.



Conflictos-trampa y trampas conflictivas: derechos humanos, conflictos insolubles y obstáculos en las negociaciones de paz

Sr. J. P. LINSTROTH

Doctor en Antropología Social. Profesor en el Departamento de Análisis y Resolución de Conflictos de la Nova Southeastern University. Estados Unidos



CURRÍCULUM

J. P. Linstroth se doctoró en Antropología en el Instituto de Antropología Social y Cultural (ISCA) de la Universidad de Oxford, Reino Unido, donde también se le concedieron las becas que le permitieron realizar trabajos de investigación en la región vasca de 1995 a 1997 (Fondo en Memoria de Peter Lienhardt, Becas del Colegio Wolfson para gastos de desplazamiento y Beca Universitaria de Post-Grado).

En la actualidad es Profesor Adjunto en los programas de Master y Doctorado de la Universidad de Nova Southeastern, Fort Lauderdale, Estados Unidos, donde imparte cursos de Resolución de Conflictos y Antropología. Obtuvo su licenciatura en Ciencias Políticas con castellano como asignatura en el Colegio Holy Cross (Phi Sigma Iota, Rama Lingüística) y un Master en Antropología por la Universidad Estatal de Florida.

Sus trabajos de investigación han aportado nuevos datos en los campos de resolución de conflictos, cuestiones de género, historia, localismos, nacionalismo, desempeño de funciones y rituales, siempre en estrecha relación con la antropología cultural y los estudios de resolución de conflictos y construcción de la paz.

En sus publicaciones ha estado muy presente la región vasca, siendo los artículos más recientes en revistas especializadas los siguientes: «Grounds for Contention, Modes of Protest: legal conundrums and minority dissidence among the Spanish-Basques».

De próxima aparición: *Motivos de las disputas y formas de protesta: interrogantes legales y disidencias minoritarias entre los vascos-españoles*; «Commentary: Basque Avenues Toward Peace: building a new road-to a new dawn, a new beginning». De próxima aparición: *Comentario: Caminos vascos hacia la paz-un nuevo amanecer, un nuevo comienzo*; «La Tregua desde los E.E.U.U.», (Revista Ekarri, 2006, mayo págs. 42-46); «An Introductory Essay: Are We in 'The Age of Resistance' in a Post-9/11 World?». Ensayo preliminar: ¿Nos encontramos inmersos en «la era de la resistencia» de un mundo tras el 11 de Septiembre?, en la Edición Especial de la Revista sobre Paz y Resolución de Conflictos, 2005, vol. 12, núm. 2, Número de Otoño, págs. 1-54; «The Basque Conflict Globally Speaking: material culture, media, and Basque identity in the wider world».

El conflicto vasco con visión global: cultura material, medios de comunicación e identidad vasca en un mundo más amplio, en *Oxford Development Studies* (ODS), 2002a, vol. 30, núm. 2, junio, págs. 205-222); «History, Tradition, and Memory among the Basques». Historia, tradición y memoria de los vascos, en *History and Anthropology*, 2002b, vol. 13, núm. 3, sept, págs. 159-189); y «Arrani, Arrain, Arrai: entorno al protovasco ‘Arrani’ y sus derivaciones lingüísticas», en *Fontes Linguae Vasconum: studia et documenta*, 1998, Año XXX, Número 79, sept-dic, págs. 397-406). Durante 2005 fue el Redactor Jefe de la publicación *Journal of Peace and Conflict Studies* (PCS).

Entre sus libros de próxima publicación se encuentran: *Marching Against Gender Practice: political imaginings in the Basqueland. La marcha contra la discriminación de género: imagería política en el País Vasco*) y *The Anthropology of Conflict and Peacebuilding: meaning-making and worldviews in comparative perspective. Una perspectiva desde la antropología comparada: cómo dotar de significado a un proceso de paz y resolución de conflictos con diferentes interpretaciones del mundo*, del que es coautor con Mark Davidheiser.

Actualmente trabaja en la Universidad de Nova Southeastern con una beca presidencial de I+D y con fondos de la Fundación Alexander von Humboldt, investigando sobre etnicidad e identidad en comunidades de personas inmigrantes, en colaboración con la Universidad George-August de Goettingen, Alemania. Invitado por Gernika Gogoratuz, en 2005 presentó la ponencia «La Imaginación Moral. El Arte y el Alma de un Proceso de Paz», durante las Jornadas Internacionales de Paz y Cultura celebradas en Gernika, España; ha participado como orador y conferenciante en países como Australia, Alemania, el Reino Unido y los Estados Unidos.

SINÓPSIS

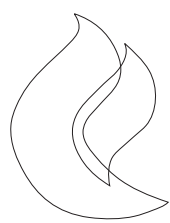
Este trabajo analiza la metáfora de las trampas y su aplicación a los conflictos y la teoría de resolución de conflictos.

Expone que los actores políticos pertenecientes a movimientos políticos con frecuencia se ven atrapados en situaciones sin salida, fundamentalmente en lo que respecta a cultura, historia, parentesco, memoria y trauma.

Además, se subraya por qué algunas teorías de resolución de conflictos no son más que trampas tentadoras y por qué es necesario elaborar teorías más exhaustivas para entender las complejidades de la violencia humana.

Es importante entender el modo en que el concepto de los derechos humanos determina discursos de autodeterminación y diferenciación cultural; por qué es imprescindible reformular la conceptualización de la imaginación; y por qué es necesario prever obstáculos potenciales en negociaciones de paz complejas.

También analiza el proceso de paz vasco y los hitos que la ciudadanía vasca podría fijar para la consecución de la paz en el País Vasco.



Conflictos-trampa y trampas conflictivas: derechos humanos, conflictos insolubles y obstáculos en las negociaciones de paz

«Pocas cosas suceden en el momento adecuado y el resto ni siquiera
suceden. El historiador consciente corregirá tales defectos.»
Herodoto de Halicarnaso (484-425 a.C.)

«Es peligroso tener razón en cuestiones en las que las autoridades
competentes estén equivocadas.»
Voltaire [François-Marie Arouet] (1694-1778)

«El pasado nunca muere. De hecho, ni siquiera es pasado.»
William Faulkner (1897-1962)

Introducción

Reconozco la deuda intelectual por el título de mi ponencia al antropólogo Alfred Gell, cuyas ideas poderosas me inspiran permanentemente en toda cuestión antropológica¹. Aquí, en lugar de pensar en las trampas como arte, ni en el arte como trampas, podríamos utilizar los conceptos de Gell (1999) para explicar el conflicto, sobre todo el conflicto insoluble, y la teoría sobre el conflicto. Mi atención se centra en la trampa humana. Empleo metáforas de trampas como medio para entender el modo en que actores humanos quedan atrapados en conflictos y, además, el modo en que los investigadores se han visto atrapados en el lenguaje de las trampas. Con ello quiero explicar, por una parte, el dilema al que se enfrenta todo ser humano cuando afronta un conflicto, especialmente un conflicto insoluble, pero, sobre todo, por otro lado, porque los intelectuales no pueden evitar teorizar en abstracciones que tienen poco que ver con la experiencia humana. En mi doble faceta de antropólogo y mediador en conflictos, mi crítica se centra en gran medida en el análisis de un cuerpo teórico creado por los investigadores a partir de los ámbitos de la ciencia política, las relaciones internacionales y la resolución de conflictos. El dilema consiste en desenredar algunas de las propuestas teóricas de dichos ámbitos de análisis mediante la exploración del papel de la cultura en la resolución de conflictos, los aspectos prácticos de la construcción de la paz y algunos significados en torno a los modelos de pacificación. Como enfoque exhaustivo y detallado del conflicto insoluble, sugiero un escrutinio etnográfico pormenorizado conducente a una conceptualización más humanista de la memoria, el sufrimiento y los significados de la violencia. Además, trato las interpretaciones divergentes en materia de derechos humanos con una atención especial en los movimientos pro-autodeterminación pero considerando en todo momento la aplicabilidad de la teoría democrática deliberativa e ideas vinculadas con libertad y autonomía individual. Por último, hago referencia al conflicto vasco y a las lecciones que podemos sacar de todo lo anterior y así permitir que el proceso de paz avance.

Mapa mental: la trampa de la cultura

Inicialmente, una trampa [...] Comunica una ausencia notoria, ausencia del hombre que la puso y ausencia del animal que será víctima de la misma [...] Debido a esas ausencias notorias la trampa, como todas las trampas, actúa como signo poderoso. No diseñada para comunicar o funcionar como signo (de hecho, está diseñada para ser escondida y pasar inadvertida), la trampa aun y todo expresa mucho más intensamente que signos diseñados como tal. La violencia estática del arco tenso, la cruda malevolencia del entresijo de palos y cuerdas son reveladoras en sí mismas, sin necesidad de recurrir al convencionalismo. En la medida en que es un signo que, oficialmente, no es un signo, escapa a la censura. En ella leemos la mente de su autor y el destino de su víctima [...] En consecuencia la trampa es, al mismo tiempo, modelo de su creador, el cazador, y modelo de su víctima, la presa [...] el hecho de que los animales que caen víctimas de trampas lo hacen por sus propias acciones, su satisfecha auto-confianza, garantiza que la trampa sea una forma de cazar mucho más poética y trágica que la caza normal (Gell 2006: 200-202).

86

Aunque la noción de la trampa como metáfora de conflicto o teoría de conflictos pudiera ser una extraña forma de empezar, creo que pone de manifiesto la forma en que la gente se estanca, es decir, el modo en que actores humanos no encuentran soluciones para superar disputas y, además, por qué los teóricos encuentran la teoría abstracta tan atractiva para explicar dramas humanos reales. Al comenzar con una cita de Alfred Gell, antropólogo británico famoso por sus ideas en torno a la teoría artística, quisiera tomar prestado su concepto de «trampas del pensamiento», que él a su vez tomó prestado de Pascal Boyer, antropólogo cognitivo, y aplicarlas al análisis de conflictos (Gell 2006: 213). Para explicar las «trampas del pensamiento» quisiera desenmarañar en primer lugar algunos conceptos en torno a cultura, construcción de la paz y pacificación y luego volver a los aspectos humanos de las trampas con respecto a los conflictos insolubles. Se trataría de ir más allá de los callejones sin salida teóricos a los que muchas teorías nos han llevado y, como investigadores empíricos, tratar de buscar salida a los mismos.

Como antropólogo considero que hay causa suficiente para sentirse ofendido por la manera en que muchos han machacado la «cultura» en el ámbito de la resolución de conflictos. El uso de cultura junto con conflicto es una especie de término-para-todo sin ningún significado real. Es algo que está ahí, para ser descubierto, un objeto y cosa de la «Otridad», que en el lenguaje de la resolución de conflictos es descriptivo y absolutamente desconocido. Esto acarrea problemas por muchas razones, siendo una de las más importantes la total incapacidad para entender otras culturas, otros pueblos y sus sistemas de creencias. En primer lugar, está la vacuidad del uso del término así como la no distinción entre etnia e identidad. En segundo lugar, dejando a un lado la irritante refundición e incluso estereotipos practicados habitualmente, son pocos los expertos que han explicado las diferencias entre ambas conceptualizaciones quizá, y en cierta medida, con la excepción de Kevin Avruch (también quasi-antropólogo/mediador de conflictos). Aun y todo, la trampa de la cultura y el uso erróneo de la misma está ahí, incluso en la literatura. Sospecho que ello se debe al hecho de que el término 'cultura' ha sido tomado de definiciones antropológicas desfasadas pero, en cierta manera, sigue siendo utilizado por científicos políticos y especialistas en relaciones internacionales. Pero, como demuestro posteriormente, la antropología cultural ha seguido avanzando y está más adaptada al tratamiento sofisticado de dichos conceptos vacíos.

Asimismo, en mi opinión, es importante centrarse en la cuestión de la cultura y en cómo lograr un entendimiento más real de la misma, para que investigadores puedan continuar utilizando el término como un todo complejo sin añadir problemas al debate general en que se hallen inmersos.

Uno de esos generalistas es David Augsburger, teólogo, cuyo libro titulado *Conflict Mediation Across Cultures* (1992) se usa habitualmente para enseñar a estudiantes en torno al tema de cultura y conflicto. Abusa de fuentes antropológicas sin un análisis exhaustivo y como texto finge conocimiento antropológico tratando de hablar sobre cultura. Un estudio pormenorizado del libro de Augsburger confunde más que aclara. El autor escribe (1992: 7): «las culturas plasman la autenticidad y objetivos únicos de cada comunidad. Cada cultura busca expresar los valores, sensibilidad y espiritualidad de un pueblo». Pero no dice nada sobre porqué el término cultura plantea problemas ni se cuestiona sobre su origen. Es algo dado. En su conjunto el libro es una compilación de explicaciones banales de varios ejemplos de culturas en conflicto, con multitud de leyendas populares y gráficas sin un significado o medio eficaz de reconciliar la plétora de divergencia cultural. Con este reduccionismo cultural Augsburger no se acerca al significado de cultura sino que se pierde en una maraña de incertidumbre y desconcierto cultural. Comparen Augsburger con James Clifford (1988: 11 y 14) «[...] los sistemas globales de poder elaboran el discurso con relación a un sentimiento de diferencia o unicidad que no puede ser identificado únicamente en la continuidad de una cultura o tradición. La identidad es coyuntural, no esencial. Las identidades del siglo XX no presuponen ya culturas o tradiciones continuadas. En todo el mundo, individuos y colectivos improvisan representaciones locales de pasados recuperados, recurriendo a medios extranjeros, símbolos y lenguajes». En otras palabras, las formas culturales y la identidad cultural se definen y redefinen, son puestas a prueba y negociadas continuamente, y se transforman con el tiempo. Rechazar la fluidez del concepto es presuponer la existencia de una identidad cultural moldeada, prefabricada, en lugar de como parte de procesos en permanente regeneración. Tal y como continúa Clifford (1988: 16): «pueblos indígenas de todo el mundo han tenido que vérselas con fuerzas de “progreso” y “unificación nacional”. Los resultados han sido, simultáneamente, destructivos e inventivos. Se han perdido muchas tradiciones, lenguajes, cosmologías y valores, algunos literalmente asesinados, pero simultáneamente se ha inventado mucho y reavivado mucho en contextos complejos, contradictorios». En consecuencia, la realidad cultural que Augsburger da por sentada no existe. Las realidades etnográficas muestran una imagen mucho más sombría de nuestro mundo y sobre el modo en que pueblos de todo el mundo son víctimas de proselitismo en nombre de otra religión, sobre todo la Cristiandad, que el libro *Conflict Mediation Across Cultures*, no critica en ningún momento debido fundamentalmente a que su mensaje final es judeo-cristiano, un mensaje de perdón. Augsburger, en uno de los pasajes de su libro habla sobre los proyectos de globalización ideológica, material y tecnológica destinados a destruir muchos pueblos que tratan de sobrevivir con lo mínimo. Si ignoramos esas realidades explícitas e inequívocas, ¿qué enseñamos sobre cultura o incluso aprendemos sobre culturas en conflicto?

Y Augsburger no es el único. Consideren por ejemplo a John Paul Lederach, conocido mediador de conflictos, que define «la cultura como enraizada en el conocimiento y esquemas comunes creados y utilizados por un conjunto de personas para percibir, interpretar, expresar y afrontar las realidades sociales que les rodean» (1995: 9). Otras como Elise Boulding (1990) asumen que es posible una sociedad global-positivista y utópica, sin analizar cómo conceptualizar la etnia, el nacionalismo o la raza desde enfoques antropológicos y sociológicos más útiles, enfoques cuya historia se remonta, al menos a los años 50 (véase Banks 1996; Jenkins 1997; Sansone 2003). Quizá aún más decepcionantes sean teóricos como Kevin Avruch, que

ve problemas en el concepto de cultura pero no ofrecen ejemplos, desde la etnografía, que muestren qué es lo que se nos escapa. Y a pesar de ello, expresa acertadamente que su postura «no es criticarles [a otros teóricos] sino ayudarnos a pensar más claramente en torno al concepto», una posición que comparto (Avruch 2004: 16).

Al establecer que la cultura no es «homogénea», «una cosa», asociaciones singulares, «costumbre» y «atemporal», contradice sin embargo sus argumentos previos y generaliza y simplifica en demasía la cuestión al final de su razonamiento (2004: 14-21). Podemos extender la ausencia general de debate en torno a los problemas del concepto cultura a volúmenes compilatorios como el libro *The Conflict & Culture Reader*, editado por Pat Chew (2001), que sólo dedica dos capítulos a analizar el modo en que expertos en resolución de conflictos utilizan la cultura.

Tal y como Andreas Wimmer (2002: 24) resume la cuestión: «[...] la noción clásica de cultura se enfrenta a cuatro problemas teóricos y metodológicos fundamentales. No da una respuesta al problema de la variación intra-cultural; no ayuda a entender la relación entre poder y significado; su concepto de acción humana es tremendamente inadecuado; y no ofrece una herramienta adecuada para analizar procesos de cambio cultural y social». Aunque no comparto el concepto de Wimmer (2002: 33) sobre compromiso y cerrazón cultural, «definir los límites entre participantes y foráneos», para explicar la emergencia de las naciones como entidades de exclusividad e inclusividad, su resumen del concepto clásico de cultura es correcto. Al menos tales discrepancias hacen referencia a formas de elevar el debate en torno a la cultura y su relación con el conflicto. Más concretamente, yo me inclino a considerar la cultura como un punto de referencia o etiqueta general, del mismo modo que hago con etnia y nacionalismo, como conceptos vacíos y no tanto limitados o rígidos sino como conceptos elásticos y fluidos y como aspectos «distribuidos» y «separables» de la identidad que son permanentemente manipulados, cambiados y cuestionados socialmente a nivel local y regional, y de forma imaginativa, bien a través de influencias externas o debido a reinterpretaciones individuales dentro de colectivos, divisiones internas y dinámicas de grupo (Linstroth 2005). La cultura, como etnia y nacionalismo, son conceptos amplios en el sentido de que actualmente hacen referencia a casi todo o han sido objeto de una abstracción esencial tan grande que carecen prácticamente de significado. En esencia, son ficciones sociales fácilmente reformulables en la mente de los investigadores y, para complicar aún más las cosas, ofreceré mi propia definición para demostrar qué sencillo es hacerlo.

Si hay algo que decir en torno a la cultura o a la práctica cultural es intentar comprender la manera en que las personas se comportan y piensan y si ello, a su vez, tiene algo que ver con la interacción de conocimiento, lenguaje y socialización en una miríada de entornos sociales. En otras palabras, en parte la cultura consiste en el modo en que un *conjunto de personas* imagina sus visiones del mundo, el modo en que individuos de un colectivo ven una serie de visiones del mundo, el modo en que *otros colectivos* ven esas visiones del mundo y/o pueblos colectivos de sus visiones del mundo y el modo en que *colectivos enteros* están sujetos a la variación de posibilidades tanto accidentales como con un fin concreto y a las potencialidades de recuperar prácticas pasadas o de cambiar dichas prácticas, total o parcialmente, en *oposición* a una serie de atributos primordiales y preestablecidos. Todo esto sucede aleatoriamente *como medio de estructuración cognitiva y transmisiones codificadas*, en forma de *lenguaje y prácticas* y la conceptualización integral de un entorno socializado, de manera *imperfecta, esporádica y solo parcial* en cierta medida a través de tradiciones orales y memorias colectivas y mediante *multitud de significados*, interpretaciones, *adaptaciones, reinvisiones e invenciones*, de forma discontinua mediante la redefinición de grupos, redes y relaciones colectivas en el tiempo,

mediante diversas *competiciones, negociaciones y manipulaciones* de individuos y colectivos y en la relación con otros entornos y colectivos, *debido a la movilidad y/o impermeabilidad* de un colectivo determinado y a las *influencias externas o dinámicas internas* mediante procesos de *transformación gradual o radical*. Dicho de otro modo, las personas imaginan una identidad cultural y adhesión cultural a colectivos concretos, estructurada en varios aspectos de pertenencia. Y todo ello a pesar del hecho de que tales identidades se construyen de formas muy diversas y cambian o se revelan constantemente con respecto a mitos del pasado o a percepciones sobre las circunstancias presentes inherentes al individuo o colectivo.

Al objeto de ampliar aun más el debate, incluyo el estudio de Harvey Whitehouse (1995) sobre un culto milenario en New Britain, Melanesia, que afirma que podemos entender mejor la transmisión cultural valiéndonos de su estudio fundamental de los «modos de religiosidad», que nos lleva a un entendimiento más completo del conocimiento. Aplicando un enfoque «intelectual, psicológico y sociológico al estudio de la religión», pero sobre todo desde la psicología cognitiva, Whitehouse (1995: 3 y 194) demuestra el modo en que se codifican nociones religiosas [culturales] y la coexistencia de «regímenes político-religiosos opuestos», basados en modos doctrinales e icónicos divergentes, en el movimiento Pomio Kivung de Papua-Nueva Guinea, demostrando el modo en que los colectivos se rompen, escinden y re-emergen periódicamente mientras reformulan un sentimiento de pertenencia. Lo que demuestra dicho análisis es que las disputas o escisiones periódicas refuerzan la identidad por vías complejas que no es posible explicar con los simples modelos de compromiso social o cerrazón social propugnados por Wimmer (2002) y sus acólitos. Demuestra, por el contrario, el modo en que interpretaciones contrapuestas de significado y/o pertenencia son fundamentales para el grupo y el mantenimiento de la práctica ritual o cómo imaginar un sentimiento de conciencia colectiva con lealtades múltiples a un colectivo o lugar (Linstroth 2002a). Además, Whitehouse ha demostrado que el conocimiento puede ser parte de una letanía práctica asimilada como rutina y/o puede ser traspasado a través de medios sensoriales e icónicos. O, dicho de otro modo, Maurice Bloch (1998: 4) observó: «si la cultura es todo o parte de lo que las personas deben saber en un entorno social determinado para poder actuar eficazmente, se deriva en primer lugar que las personas deben adquirir dicho conocimiento bien desarrollando potenciales innatos o bien de fuentes externas, o mediante una combinación de ambos aspectos». El conocimiento adquirido es, a su vez, «fácilmente accesible» y derivado de «aprendizaje, memoria y recuperación», lo que significa que antropólogos y expertos que tratan la cultura no deberían despreciar tan fácilmente la importancia del conocimiento para la transmisión de la sapiencia cultural (Bloch 1998:4).

89

En todo esto, lo que yo denomino la «trampa de la cultura», sobre todo para muchos teóricos de la resolución de conflictos, es no saber tratar el término ‘cultura’ con mayor erudición y ser capaz de demostrar alguna reflexión en torno al modo en que la gente construye mundos sociales y el modo en que investigadores teorizan en torno a terminología o incluso los orígenes del uso terminológico. Sugiero que se examine de nuevo la teoría acerca de cultura y conflicto y que tendamos hacia una lectura más exhaustiva de la literatura antropológica y sociológica con el objetivo de evitar las falacias o trampas diversas de una ingenuidad incomprensible. Para ser más precisos debemos ser conscientes de la vacuidad de términos como cultura, los peligros de la refundición y extrema simplificación y de por qué dicho término puede englobar casi todo pero no significar absolutamente nada y vaciar de significado el concepto en el propio proceso.

Abstraer la paz: las trampas en la construcción de la paz y la pacificación

Similares a la «trampa de la cultura» son las trampas teóricas asociadas con los presupuestos teóricos de la construcción de la paz y la pacificación. Con frecuencia este tipo de trampas se engloba en una abstracción de la construcción de la paz y pacificación que favorece los modelos e intereses occidentales en lugar de la preocupación por entender sistemas de justicia informales, vigentes en muchos pueblos del mundo como medio pacífico para resolver sus disputas (véase Kemp y Fry 2004; Fry 2006). A menudo, y desgraciadamente, se asume que los demás no tienen capacidad ni medios para lograr la paz sin el asesoramiento de un «experto», una perspectiva que en gran medida equivale al colonialismo-paternalismo y a un pasado de asociaciones negativas para los pueblos de los países en vías de desarrollo. Por ello, ofreceré un breve análisis de alternativas resolutivas no occidentales con el objeto de posibilitar la comparación con los conceptos predominantes.

En este contexto, yo me refiero a construcción de la paz como la implantación de movimientos de base que generen medios pacíficos de contrarresto de la violencia, movimientos permeables y diseminados en una determinada población. Mientras la pacificación se asocia habitualmente a las elites y la manera en que entes gubernamentales como diplomáticos o jefes de estado son capaces de negociar la paz, o no, con eficacia. En algunos casos, y hasta cierto punto, la pacificación tiene lugar en secreto y gracias a las participación de actores no gubernamentales contratados por los gobiernos debido a su experiencia anterior o a su capacidad para incidir en el proceso de paz valiéndose de la posición de privilegio de la que gozan en determinada comunidad en conflicto. Generalmente la primera, la construcción de la paz, es más informal que la segunda, pacificación, que es más formal y a menudo tiene lugar en entornos neutrales alejados del conflicto. Los medios militares de supresión del conflicto, es decir, el uso de fuerza o la demostración de fuerza militar, constituyen el polo opuesto a la pacificación. Una de las personas más reputadas en materia de paz es John Paul Lederach, quien ha dado diversos seminarios y conferencias en numerosos países del mundo, incluido el País Vasco, en torno a los pilares de los principios de construcción de la paz, que él considera más un arte que una ciencia. Lederach basa su experiencia en la construcción de la paz en los años que estuvo en América Central trabajando en torno a la paz, y como valor añadido debo afirmar que ha vivido largas temporadas en América Central, otorgando así mayor veracidad a sus conceptos sociológicos. Quizá su obra más conocida sea *Preparing for Peace: conflict transformations across cultures* (1995). En dicha obra el autor distingue entre modelos prescriptivos de construcción de la paz y su propio enfoque provocador para varias culturas en conflicto. La obra de John Burton (1987) *Resolving Deep-Rooted Conflict*, es la guía perfecta en torno al modelo prescriptivo clásico, ya que plasma la resolución de conflictos como un enfoque paso a paso asumiendo que todos los conflictos son universales y pueden ser resueltos siguiendo al pie de la letra una serie de principios y prácticas.

Parte del ímpetu y aquello que distingue a Lederach de teóricos como Burton es la promoción que hace del concepto de «transformación del conflicto» y afirma que «a diferencia de resolución y gestión, el concepto de transformación del conflicto no sugiere que simplemente eliminemos o controlemos el conflicto, sino que apunta de forma descriptiva hacia su naturaleza dialéctica inherente» (Lederach 1995: 17). Lederach cree que los modelos prescriptivos que enseñan a tratar y superar un conflicto acarrearán una relación de poder en la que el experto que enseña las técnicas de resolución mantiene su posición predominante: «esto es lo que hacemos» y «así es como lo hacemos» (Lederach 1995: 50). Lederach considera que dicho enfoque se basa en el concepto de transferencia de conocimiento a participantes en seminarios sobre la paz, igual que si se tratara de prácticas empresariales,

y presupone que se pueden solucionar todos los conflictos siguiendo a pies juntillas la metodología aprendida (Lederach 1995: 53). Sin embargo, para Lederach dicho enfoque no permite que emerjan las dinámicas creativas propias de la construcción de la paz y en lugar de experto, la persona formadora debería considerarse a sí misma como un «catalizador» o «posibilitador» de resolución del conflicto (Lederach 1995: 56). Este enfoque deja lugar al descubrimiento y tiene fe en el conocimiento de los asistentes a un seminario o proceso formativo en torno a la paz. Sin embargo, y aunque Lederach se ocupe muy mucho de provocar la emergencia del conocimiento de terceros en todo proceso de construcción de la paz, el formador sigue siendo el experto. Tales seminarios solo son posibles gracias al conocimiento del formador. No hay mención alguna al análisis real de procesos de justicia informal o a cómo han superado las sociedades sus conflictos en el pasado y, además, sus ideas son completamente occidentales. Aunque el nuevo modelo provocador de Lederach va mucho más allá al reconocer la importancia que la aportación de los participantes de otras culturas tiene en cualquier intento por construir la paz, no llega a reconocer realmente los enfoques de resolución de conflictos y justicia informal implantados por muchos pueblos de nuestro planeta.

Independientemente de su buena voluntad, con demasiada frecuencia se percibe los modelos de construcción de la paz y resolución de conflictos como guías «prácticas» del tipo de las de «cómo perder peso» o «cómo hacerse millonario» o «cómo ejercer influencia en amistades y terceras personas», e incluso algunos de ellos se estructuran en formato libro de cocina del chef de moda o formato libro de decoración. Si sigue la receta de resolución de conflictos obtendrá el éxito, garantizado. Si decora su hogar de esta forma y sigue las instrucciones para evitar un conflicto, sus amistades y vecinos le admirarán, así como también la comunidad internacional. Quizá el ejemplo más claro de todo ello sea el libro de Fisher y Ury (1991), *Getting to Yes: negotiating agreement without giving in*. Las técnicas de esta obra incluyen: BATNA o «la Mejor Alternativa para Un Acuerdo Negociado» (en el original) y las directrices jujitsu para la negociación, una especie de técnicas discursivas de auto-defensa y ataque similares al kárate y plasmadas en la siguiente estrategia interrogadora: «no ataque su posición, mire más allá»; «no defienda sus ideas, invite a la crítica y el consejo»; «convierta un ataque contra usted en un ataque contra el problema»; y «haga preguntas y espere» (Fisher y Ury 1991:97 y 107-116). El modelo de Fisher y Ury ejemplifica técnicas empresariales maquiavélicas sobre cómo superar y desarmar al contrario en una estrategia negociadora. Pero una guía práctica como esa es más preocupante, sin embargo, porque presupone que sus técnicas y capacidades oratorias son aplicables a las negociaciones internacionales y son universales. Una vez más, dicho modelo es totalmente occidental en su orientación hacia otros pueblos y culturas.

Otra perspectiva distinta en torno a la construcción de la paz es el trabajo de prestigiosos expertos como Johan Galtung y su trabajo con el grupo asesor por la paz TRASCEND. Aunque no me cabe la menor duda de que su trabajo en pro de la paz en una amplia gama de sociedades es beneficioso, su trabajo, como muchos otros influyentes en el ámbito académico internacional y los círculos de la ciencia política, tiende a examinar los aspectos del conflicto y su resolución con total abstracción. En ocasiones las categorías o categorizaciones siguen prescripciones definitivas o fases de similitud como en los estados psicológicos de la consciencia. Tales ejemplos incluyen «ciclos conflictivos»: «Fase I. Antes de la violencia: pacificación = transformación del conflicto y pacificación=despolarización. Fase II. Durante la violencia, pacificación = zonas pacíficas, Fase III. Tras la violencia, reconciliación (con reconstrucción)» (Galtung, Jacobsen, y Brand-Jacobsen 2000: xvi). Esos ciclos recuerdan a metamorfosis biológicas del gusano a mariposa o a mosca —huevo, larva,

pupa, adulto—, el ciclo metamórfico de los insectos aplicado a la resolución de conflictos. Se incluyen relaciones de definiciones para crear modelos de un mundo pacífico sin analizar realmente términos como «cultura de paz», que asume que no hay sociedades pacíficas. O el hecho de que en realidad «pacificación» es un oxímoron que a menudo acarrea mucha violencia (2000: xvii). Es evidente que Galtung (2000: 3-15) sigue fervientemente la idea de las fases de un «conflicto» cuando describe la escalada de violencia como un diagrama de flujo como si dicha abstracción encapsulara niveles más profundos pero en la superficie recuerda a los niveles psiquiátricos que Elizabeth Kübler-Ross definió para la persona moribunda o incluso una especie de fórmula matemática. Esos escenarios artificiales reducen los conflictos en un sinsentido que trataré de explicar más adelante, en el apartado sobre conflictos insolubles.

La fortaleza del argumento de Galtung reside en lo que periodistas y/o políticos de primera línea no logran hacer: en centrarse en la violencia en lugar de en el conflicto irresuelto; confundir la esencia del conflicto con su formación, al reforzar las polarizaciones, presentar la violencia como inevitable; omitir la violencia estructural; omitir a los afligidos y su deseo de venganza; ignorar las causas del enquistamiento; no analizar a los intervinientes; no estudiar propuestas de paz convincentes; confundir esperanzas en torno a un alto el fuego y conferencias con una agenda para la paz; y, por último, en descartar la «reconciliación» (Galtung 2000: 14-15). Pero dicha crítica está casi perdida debido al «Triángulo ABC» o «Conflicto = Actitudes + Comportamiento + Contradicción. El triángulo ABC» y la reformulación del mismo en fases (Galtung et. al. 2000: xiv-xv).

Otros teóricos como William Zartman han centrado su atención en la pacificación y han analizado el papel de los gobiernos y cuál es el factor (o factores) que posibilitan la paz. Zartman concretamente es muy conocido por su «teoría de la madurez» que asume que las «partes sólo solucionan el conflicto cuando están preparadas para hacerlo», una fórmula que recuerda a los conceptos de la Guerra Fría y de cero pérdidas y, en cierta medida, basado en la «teoría del juego» (Zartman 2001: 8). En mi opinión lo que hace Zartman es adaptar los ejemplos a sus modelos en una especie de prêt-à-porter, lo cual es fácilmente asumible cuando uno utiliza conflictos pasados. Ejemplos internacionales en los que la madurez ha posibilitado negociaciones de paz: «Zimbabwe, Namibia y Angola, Eritrea, Sudáfrica, Filipinas, Chipre, Irán-Irak, Israel, Mozambique, entre otros» (2001: 10).

El concepto defendido por Zartman establece que las partes en conflicto, sobre todo aquellas en conflictos enquistados e insolubles, buscarán una solución negociada cuando el momento esté maduro y buscando un «Empate en Daños Mutuos». Tal y como afirma el autor: «el concepto se basa en la noción de que cuando las partes se ven atrapadas en un conflicto en el que no podrán alcanzar la victoria y el enquistamiento del conflicto es dañino para ambas partes (pero no necesariamente en la misma medida o por las mismas razones), buscan una política alternativa o una salida» (2001: 8). Pero, ¿en qué medida nos ayudan esas abstracciones y las trampas de esas abstracciones a entender el conflicto? ¿Qué ocurre si el momento no está nunca maduro? ¿Y si el fruto permanece en el árbol y empieza a caer causando un caos absoluto? O, mejor, ¿y si el fruto nunca madura o las circunstancias se llevan la cosecha? O incluso, si la fruta cae, permanece en el suelo y comienza a fermentar, ¿entonces qué? ¿Las partes echan mano de mediadores? Con el presupuesto de que nunca hay negociación sin intervención exterior, ¿permitimos que los adversarios destructivos continúen avanzando por senderos peligrosos? Creo que aquí hay más preguntas sin responder que preguntas con respuesta y, además, es más fácil demostrar que en el pasado hubo madurez para negociar a través del análisis de la historia reciente que afrontar situaciones actuales

de enquistamiento irreversible. En parte, Zartman (2001: 13-14) responde a sus críticos afirmando que su teoría «se refiere únicamente a la apertura de negociaciones» y que la «ausencia de madurez» «no constituye excusa para la inactividad de segundas o terceras partes». Esta teoría, propia de la Guerra Fría, de políticas arriesgadas y teorías de juego, no nos acercan a la cuestión ni los liberan del enfoque «a vista de pájaro» de Galtung (2000). ¿Dónde está el elemento humano en todo esto? ¿Qué pasa con las víctimas y con las personas que sufren, y con sus historias?

Otra teoría en torno a la construcción de la paz y la pacificación es aquella, tendente a la metodología y teoría diplomática, recogida en el libro *Multi-Track Diplomacy: a systems approach to peace* de Diamond y McDonald (1996). El concepto se basa en un paradigma de «Doble Vía», ofreciendo diversos medios para conceptualizar la pacificación internacional a nivel de las elites y a nivel de las bases. Los autores ofrecen nueve vías de debate: pacificación mediante diplomacia (gubernamental), pacificación no gubernamental, pacificación mediante el comercio, pacificación a través de la participación ciudadana/individual, pacificación mediante aprendizaje, pacificación mediante asesoría, pacificación mediante organizaciones religiosas, pacificación mediante fundaciones y pacificación a través de los medios de comunicación (1996: 4-5). Dicho enfoque es bastante positivista pero no analiza los problemas asociados con las vías múltiples o el modo en el que las relaciones de poder no son equitativas entre, digamos, pacificadores gubernamentales y no gubernamentales. Además, no menciona en qué medida opera la diplomacia occidental de varias vías y qué vías prevalecen cuando los niveles formal e informal funcionan simultáneamente. Es demasiado positivista y acaba con unos objetivos y cantinelas muy románticas, una vez más de forma práctica: «adopta una perspectiva de sistemas», «construye relaciones», «trabaja con nuestros conflictos internos», «crea modelos de trabajo que reflejen el enfoque teórico», «crea nuevos recursos», «comparte nuestro conocimiento», «explora la pacificación sistémica», «crea instituciones plurifuncionales», «trabaja por legitimar», «cuidate a ti mismo», «asume responsabilidad» y «sé consciente de tu poder», lemas que parecen los del Ejército de Salvación estadounidense (1996: 162-165). Aunque he omitido la explicación de sus «recomendaciones», creo que los títulos explican suficientemente su idealismo. Quizá sea muy útil como guía publicitaria para organizaciones concretas pero no aborda las dificultades reales propias de la formación de un proceso de paz, bien sea a nivel formal, bien a nivel informal.

93

Aunque podríamos mencionar muchos otros libros que tratan la cuestión de la construcción de la paz y la pacificación y las metodologías adecuadas a utilizar como mediador o formador en torno a la paz, creo que los ejemplos mencionados son suficientes para probar mi hipótesis. Los expertos en el ámbito de la resolución de conflictos están demasiado ensimismados en escribir guías prácticas y en teorizar formas abstractas de resolución de conflictos como para aplicar enfoques más humanistas y enfoques que reconozcan al menos modelos de justicia social no occidentales.

En consecuencia, parece que las trampas de la abstracción son muy seductoras y demasiadas y que esas formulaciones continúan y continuarán *ad nauseam* mientras los teóricos crean que es correcto objetivar conflictos y eliminar los elementos humanos o luchar por la ausencia de humanismo en sus enfoques. Son tantas las trampas para seguir la llamada de los precursores de la disciplina y usar *ad hoc* el concepto de *jure stare decisis* que dan un nuevo significado a la obra de Pierre Bourdieu (1988) *Homo Academicus y a la naturaleza de las normas académicas*. Supongo que lo que pido es lo que guía este discurso de abstracción. Si los investigadores se doblan la espalda analizando qué es conflicto y qué no lo es y teorizando en torno a formulas para resolver desde la disputa más nimia a los conflictos

internacionales más devastadores, ¿cómo se puso tan de moda ignorar a las víctimas y sus narrativas o a los perpetradores y las suyas? Éstas son trampas intelectuales y no significan otra cosa que mantener mudo al mudo y perpetuar perspectivas elitistas sin preocuparse de lo que sucede realmente en un conflicto y por qué. Son relaciones de poder y se centran en analizar cómo logran «acuerdos igualmente dolorosos» adversarios en situación dispar, por utilizar el lenguaje de Zartam, sino en el modo en que abstracciones artificiales acarrearán una relación de poder del investigador sobre su objeto de estudio, sin prestar ninguna atención real a las personas afectadas por el conflicto.

Recurrencia: conflictos insolubles y conflictos enquistados

Así como en el punto anterior quedaba de manifiesto la abstracción que se hace de la paz, la abstracción de conflictos insolubles y conflictos enquistados no se queda a la zaga. En este punto, en lugar de abstracciones acaecidas en el nivel práctico de actividades formativas sobre superación de conflictos y de búsquedas de modelos para la mediación, encontramos abstracciones que subrayan la importancia de graduar o categorizar el grado de enquistamiento de un conflicto y qué activos o inactivos están los conflictos insolubles de nuestro planeta. En términos de historiografía ideológica quisiera llamar la atención del lector a dos pensadores clásicos, fundamentalmente Aristóteles (384-322 a.C.), conocido sobradamente como uno de los filósofos griegos responsables de los principios ideológicos y científicos de Occidente, y Alfred North Whitehead (1861-1947), eminente matemático, físico y filósofo de la ciencia. Los menciono para ilustrar algo. Para que podamos comprender la importancia de este esfuerzo por abstraer e incluso categorizar, creo que lo que Whitehead dice de Aristóteles es muy clarificador. La cita es del libro de *Whitehead Science and the Modern World* (1925: 28):

[...] Aristóteles, con su Lógica, pone el énfasis en la clasificación. La popularidad de la Lógica aristotélica retrasó el avance de la ciencia física en la Edad Media. ¡Cuánto habrían aprendido los académicos si hubieran medido en lugar de clasificar!.

La clasificación constituye un punto intermedio entre la concreción del elemento individual y la abstracción absoluta de los conceptos matemáticos. Las especies tienen en cuenta el carácter específico y los géneros el carácter genérico. Pero en el proceso de unión de conceptos matemáticos con hechos de la naturaleza, contando, midiendo o mediante relaciones geométricas o tipos de orden, la contemplación racional se eleva de las abstracciones incompletas de las especies y géneros concretos a las abstracciones absolutas de las matemáticas. La clasificación es necesaria. Pero si uno no puede pasar de la clasificación a las matemáticas, su razonamiento no irá muy lejos.

Yo también pienso que la «clasificación» no nos llevará muy lejos en el análisis de conflictos insolubles. Pero muchos teóricos han elegido esa vía, una vía de razonamiento científico y clasificación de conflictos en detrimento de un análisis humanista y propio de la ciencia social. De hecho, demostraré que en muchos casos se ha suprimido la palabra «social» del término ciencia social. Además, en vista de sus escritos y su rechazo general a la ciencia, sostengo que Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) coincidiría con mi aseveración al observar hasta dónde han llegado algunos para objetivar la cuestión en una medida tal hasta hacerla inerte y privarla de todo aquello que recuerde a lo social o, en el caso que nos ocupa, a las realidades de la violencia. Quizá Rousseau habría ido un poco más allá y argumentado que el intelectualismo en sí mismo es una especie de trampa, peligrosa. Asimismo, siendo honestos deberíamos considerar a otro filósofo político,

Niccolò Machiavelli (1469-1527), por mostrar la realidad política y la distribución desigual del poder o incluso cómo funcionan quienes ostentan el poder, pertinente todo ello al considerar la influencia de las elites en todo conflicto enquistado.

Ejemplo claro de objetivación es la voluminosa colección de ensayos de Crocker, Hampson, y Aall (2005), *Grasping the Nettle: analyzing cases of intractable conflict*. En esta obra, por ejemplo, los autores eligieron categorizar diferentes «tipos» de conflictos insolubles como «conflictos intra-estatales o inter-estatales», «conflictos insolubles activos», «conflictos insolubles en suspenso» y luego continúan categorizando los conflictos por «actores principales»: «sin responsabilidad por liderazgo», sociedades con «estructuras decisorias débiles o divididas», conflictos con «grietas comunitarias o étnicas muy enraizadas», conflictos en «barrios peligrosos» [referencia a asociaciones regionales] y conflictos que no aceptan «intervención de terceras partes a cargo de actores internacionales importantes» (Crocker, Hampson, Aall 2005: 10-15). Todo esto estaría bien si dicha abstracción ofreciera un retrato más detallado del conflicto insoluble y el enquistamiento de conflictos en el planeta. Sin embargo, como expondré posteriormente, esas categorías son más científicas, remotas y objetivas que las pesquisas subjetivas de la antropología social y cultural basadas en ensayos etnográficos. Incluso si podemos aceptar que el término 'insoluble' «se entiende habitualmente como en referencia a un conflicto irresoluble en lugar de a uno que se resiste a la solución» (Crocker et. al. 2005: 5), es imprescindible saber cómo resiste la gente la violencia a pesar de ello. O en lugar de considerar los conflictos como parte de un esquema biológico de realidad o de un continuo evolutivo, cómo identificar los elementos humanos que nos muestran claramente las realidades y sufrimientos humanos a través de las historias y narrativas sobre cómo es vivir en períodos de tiempo enquistados e irresolubles. Asimismo, se habla mucho de violencia étnica sin explicar realmente qué significan las entidades étnicas en todo aspecto pertinente (véase Banks 1996; Jenkins 1997; y Wimmer 2002). Hay incluso alusiones al pasado antecedente y a la influencia de las historias coloniales en muchos de los conflictos insolubles pero sin que se analice qué significan dichas historias o el modo en que la historia se convierte en elemento del proyecto anhelante de identidad etno-nacionalista (véase Zartman 2005: 48). Toda esa literatura sobre insolubilidad parece historia de historias de conflictos en lugar de historias sobre una insolubilidad que afecta a la vida de personas reales.

95

Crocker et. al. (2005) no son los únicos que reflejan la insolubilidad en categorías o fases o esquemas. Christopher Mitchell (1997: 6) opta también por este enfoque al ubicar la «intensidad conflictiva» en un continuo que va desde «violencia menor en un área limitada» (Irlanda del Norte o Kurdistán), «actividad bélica organizada en una gran parte del Estado» (Sudán y Sri Lanka), a «colapso total del Estado en guerra civil» (Somalia, Liberia y antigua Yugoslavia). Además, el autor argumenta que los conflictos insolubles tienen algunas «características», como apéndices o atributos morfológicos: son violentos, enquistados, internos, amplios e inextricables (Mitchell 1997: 6). Sin embargo, ¿sirven las características referidas en torno a esos conflictos, en general, para explicar por qué continúa la violencia y en ese nivel tan elevado, y para explicar qué hace la gente a pesar de ella? Mitchell, como muchos otros teóricos de este campo, sirve para fijar categorías y generalizar al describir un conflicto determinado o las fases de la construcción de la paz al objeto de poder introducir avances y, como muchos otros, ofrece estrategias prácticas para resolver conflictos antiguos. Sus estrategias se parecen mucho a recetas médicas, un medio para sanar sin tener en consideración las narrativas de los actores reales que expliquen si esto puede funcionar en la base o si la mayoría afectada en las áreas en conflicto aceptará, junto con las elites, las estrategias definidas.

A continuación menciono tres estudios paralelos a los dos que acabo de mencionar: Crocker et. al. (2004): *Taming Intractable Conflicts*, Edward Azar (1990): *The Management of Protracted Social Conflict*, y Kriesberg et. al. (1989): *Intractable Conflicts and Their Transformation*, en orden de publicación, desde el más reciente al más antiguo. Todos ellos plantean un enfoque similar en términos de mediación y resolución de conflictos insolubles, enfoque similar, a su vez, al de los estudios mencionados en el apartado anterior. En la obra de Kriesberg et. al. autores y contribuyentes no sólo tratan de identificar las raíces de la insolubilidad sino que además debaten variaciones del concepto de insolubilidad como aspectos de cuestiones identitarias, laborales y de victimización. La última parte del libro ofrece estrategias prácticas para transformar conflictos. Azar, por el contrario, comienza «identificando» los conflictos insolubles y luego describe las actuaciones realizadas como resultado de los «foros» celebrados en la Universidad de Maryland en torno a los conflictos del Líbano, Sri Lanka y las Malvinas/Falklands. Se invitó a participantes de dichas regiones para que presentaran ideas sobre cómo superar la violencia enquistada en sus respectivas regiones y se trataron, específicamente, cuestiones propias de esas regiones. Crocker et al., por su parte, ofrecen una guía práctica general para mediar en conflictos insolubles.

Todos estos estudios sobre insolubilidad evaden absolutamente la dimensión humana. Más concretamente, he percibido que no hay debate alguno en torno a la memoria, sea cual sea el poder de la imaginación en la concepción del pasado y su capacidad para controlar las actuaciones presentes. Además, es necesario analizar los efectos del trauma colectivo en una población concreta afectada por un conflicto enquistado e insoluble. Quizá la mejor colección de ensayos que ejemplifica esto último, es decir, el trauma colectivo derivado de una situación violenta, sea el estudio interdisciplinar, entre la antropología y la psicología, a cargo de Antonius Robben y Marcelo Suárez-Orozco (2000): *Cultures Under Siege: collective violence and trauma*. En él encontramos las voces de las personas afectadas por la «guerra sucia» en Argentina; los efectos del trauma de niños y niñas inmersas en el conflicto palestino-israelí; los efectos del trauma en niños y niñas de la Antigua Yugoslavia; el trauma de la comunidad Parsi en Bombay, India; el trauma y el estrés post-traumático padecido por inmigrantes y refugiados políticos en Nueva York; el estrés psicodinámico padecido por las poblaciones griega y turca afectadas por el conflicto entre sus respectivos países; y la violencia simbólica padecida por las mujeres turcas con relación al derecho a utilizar velo como parte de la tradición islámica y la discriminación de género practicada contra las mujeres en Turquía. Tal y como afirma LeVine (2000: 272): «nuestra mayor esperanza en torno al desarrollo futuro de la antropología psicológica como instrumento para entender al ser humano reside en estudios que amplían y profundizan nuestra conciencia de las conexiones entre la experiencia personal, consciente e inconsciente, y los modelos sociales y culturales del mundo contemporáneo». Creo que esos estudios nos acercan a la realidad de los conflictos insolubles y sus efectos sobre la población, las historias traumáticas reales, bien sean sobre mujeres o niños, muestran voces a menudo silenciadas.

Incluso aunque nuestra intención sea capturar esas voces o explorar la memoria con respecto a conflictos insolubles, debemos recelar de nuestra actuación. Cuando una persona vive una situación traumática, las memorias persisten en la población y se convierten en memoria social, transmitida a las generaciones venideras. Ese hecho demuestra que el pasado está muy vivo en el presente y que, quizá, el papel de la memoria es una de las cuestiones fundamentales para entender por qué persisten conflictos insolubles. Tal y como explica Maurice Bloch (1998: 120-121), se trata de «por qué y cómo permanece el pasado —que uno no experimenta por sí mismo bien porque aún no había nacido o bien porque no estaba allí— vivo en el presente, ir más allá de la simple memoria de las historias que a

uno le han contado». Bloch (1998) lo descubrió debatiendo los efectos de la rebelión de la población Zafimaniry acaecida en 1947 en Madagascar, en la que «las tropas francesas quemaron un pueblo en respuesta al supuesto apoyo que sus habitantes ofrecieron a la rebelión anticolonial de ese mismo año. A esta barbarie siguió un terrible período de dos años en el que la población se escondió en la selva temerosa de ser capturada por las tropas francesas». En lo que respecta a la memoria, y dejando a un lado el relato de un anciano de la aldea, Bloch escribe que (1998: 119-120) «[...] lo que fue quizá más sorprendente fue el hecho de que todos los miembros de la familia, incluidos los niños, me mostraron lo que hicieron entonces, dónde se escondieron, cómo sucedió todo, aunque, evidentemente, algunos de ellos aún no habían nacido en 1947. De hecho, la atmósfera surgida al encontrarnos en aquel lugar dio pie a una conversación general y parodia de lo que ocurrió, parodia en la que participaron todos, no sólo con intención de informarme sino para mostrar y completar lo que sabía cada uno». De hecho, el rol afectivo de la memoria, sobre todo el estrés post-traumático sufrido por la población, recuerda el trauma padecido por todos los integrantes del grupo. No es tan importante que las memorias sean encarnaciones vivas de las experiencias vividas sino el hecho de que pertenezcan a todo el grupo. De este modo, observamos que los efectos de las memorias traumáticas pasan continuamente a través de las redes sociales y vínculos familiares de los miembros afectados en un colectivo, como pueden ser los Zafimaniry de Madagascar. Como tal, las memorias autobiográficas chocan con lo que consideramos las memorias históricas y se convierten en transmisiones de memorias colectivas y sociales que son «vivas» y, en cierta medida, se convierten en «experiencias vivas» (Bloch 1998: 121).

El mejor relato que conozco en torno a los efectos de un conflicto insoluble en una población determinada es la etnografía de Carolyn Nordstrom (1997), *A Different Kind of War Story*. En esa descripción etnográfica de la guerra civil mozambiqueña (1975-1994) la autora narra elocuentemente historias de hombres y mujeres afectadas por la guerra y que a pesar del trauma sufrido fueron capaces de resistir la violencia de forma creativa y el modo en que se produjo el mantenimiento de redes inter-comunitarias y sociales y la reconstrucción de historias personales frente a la destrucción total de comunidades, ciudades y pueblos. Tal y como explica Nordstrom (1997: 189): «el ser, la cultura y la realidad son regeneradoras. Si la gente se define por el mundo que habitan y el mundo se construye social y culturalmente a través de las personas que se consideran parte del mismo, en última instancia la gente controla la producción de la realidad y su lugar en la misma. Se produce a sí misma. Por mucho que el terror y la guerra trate de dismantelar a la persona, la gente luchará. Se recrearán a sí mismas en la resistencia». Nordstrom se cuida muy bien de no recrear «pornografía de violencia» y narra los sufrimientos anónimos de hombres, mujeres y niños y su capacidad para resistir contra la violencia en Mozambique. Sobre todo, es una historia de esperanza envuelta en la tristeza de una violencia perpetua. Con un trato exquisito y digno, Nordstrom es capaz de capturar la «realidad de la vida en el frente» y la vida en la tragedia mozambiqueña. Tal y como una mujer de ese país relató a Nordstrom:

No sé si alguien sabe lo que es la guerra hasta que se ve envuelto en ella. Una persona puede venir y observar la Guerra, temer la Guerra, temer la violencia, pero la guerra no condiciona su vida, su propio ser. Este es mi país, el país de mis progenitores, mi familia, mis amigos, mi futuro. Y la guerra ha entrado en todo eso. Sé que todo el mundo ha perdido a alguien en la guerra: un familiar muerto, un ser querido secuestrado y del que ya no se sabe más. Pero es mucho más que eso, llega al propio corazón del país, a mi corazón. Cuando camino los nervios me acompañan, inherentes a mi propio

ser. Cuando escucho un gran estruendo no me detengo y pregunto «¿qué es eso?» como una persona normal. Sigo mi camino temerosa, consciente de que mi vida corre peligro. Y lo hago por mi familia también. Siempre que me separo de ellos la preocupación me embarga: ¿volveré a verles?, ¿les estará ocurriendo algo terrible en este mismo momento? Me sobrecojo pensando en mi tierra, empapada de sangre, incapaz de producir normalmente. Todo esto vive en mí, es parte de mi ser, compañero infatigable, algo que nadie que venga al país y solo tema por su propia vida, aunque sea un día sí y otro también, nunca podrá entender [...] (Nordstrom 1997: 7).

Esas son las voces silenciadas tan a menudo en los estudios y análisis sobre violencia enquistada e insoluble. Otorgan significado al sufrimiento y la pérdida. Son las historias de voces mudas de aquellas personas que han padecido daño y pena reales y que saben qué es la guerra. Esos relatos subrayan, en mi opinión, aquello que se ignora cuando colocamos la abstracción y la categorización de la insolubilidad por encima de las víctimas del conflicto y el caos predominante en las zonas devastadas y en personas afectadas en conflictos como el de Mozambique. Por lo tanto, y he aquí un punto fundamental, en mi opinión no es tan importante que, como occidentales, seamos capaces de formar a otras personas o explicarles cómo iniciar un proceso de paz o cómo debería ser dicho proceso. Esos conceptos acarrear la aparición de prejuicios en personas que han sido capaces de construir la paz en sus propias comunidades y que saben cómo actuar sin necesidad de que nadie se lo diga o de mediadores o expertos en ciencias políticas o en relaciones internacionales obsesionados con describir cómo es una guerra. En toda esa objetivación, tablas y gráficas no hay un ápice de humanismo, y las escalas y graduaciones nunca muestran las historias reales o los efectos reales de un conflicto o ni siquiera muestran en qué consiste. Dichas abstracciones ofrecen únicamente fórmulas vacuas para teorizar sobre un conflicto, o teorizar sobre teorías en torno a conflictos, pero no nos acercan a la realidad ni nos permiten escuchar qué tienen que decir las personas afectadas en torno a ese horror.

De hecho, la gran mayoría de la gente no necesita que le digan cómo reconstruir sus comunidades o sus vidas, ni necesitan acudir a seminarios para recuperar sus vidas. La noción, extendida entre mediadores de paz y expertos en pacificación, de que hay que enseñar a la gente cómo actuar cuando acaba un conflicto o incluso cuando surge un conflicto y es necesario mostrar qué son los conflictos, en términos abstractos de intensidad o no intensidad es, cuanto menos, insuficiente e insultante. Además, recuerda a discursos del colonialismo, época en que Occidente sabía muy bien cómo gestionar el planeta y evoca épocas de dominio autoritario del conocimiento, practicado a través de modelos de privilegio y condescendencia.

Nordstrom (1997: 218), en sus encuentros con personas afectadas por la guerra civil mozambiqueña, describe que la construcción de la paz «tuvo tanto éxito en medio de la guerra porque una gran mayoría de la población se negó a abandonar culturas de supervivencia en materia de comunidad, lenguaje, tribus, clase o género». La guerra era el enemigo, y toda persona que luchase contra ese enemigo era una compatriota. La autora añade:

Lo que es tan poderoso o innovador en este proceso social es que tiene como fin redefinir la violencia de forma no violenta. En dicha sensibilidad es fundamental el concepto de que la gente eligió luchar, no entre sí, sino contra la propia guerra. La gente eligió precisamente no emplear la violencia tal y como había sido empleada contra ella [...] la población deslegitimó el uso político de la violencia,

tanto en calidad de proceso global como de realidad local. En lugar de dejar la definición de comunidad y seguridad a los organismos político-militares, la ciudadanía mozambiqueña se empeñó en reconstruir la comunidad, la clase política, la seguridad.

Cuando la ciudadanía hizo frente a la violencia no con más violencia sino reconstruyendo las estructuras dañadas, de hecho estaba reivindicando que no necesitaba las instituciones políticas para forjar la estructura comunitaria y mantener el orden social (Nordstrom 1997: 218 y 220).

El mensaje subyacente no sólo es que debemos abandonar aquellos modelos teóricos que no describen, en profundidad, en qué consiste el estrés post-traumático o en qué consiste una zona de Guerra o en qué consiste la memoria post-traumática por privilegiar la abstracción sino también que la ciudadanía mozambiqueña reconstruyó su vida y creó significados a pesar de la violencia y partiendo de una de las peores tragedias humanitarias de la historia.

Por lo tanto, en mi opinión, es cada vez más obvio que la antropología social y cultural es la mejor alternativa académica para capturar y retratar las historias de la gente y para relatar el modo en que la gente reconstruyó sus vidas desde las cenizas de una sociedad destrozada por la guerra civil, o mostrar los relatos sobrecogedores de las personas afectadas por violencia enquistada. Por supuesto, la literatura ofrece también excelentes ejemplos de sufrimiento humano cotidiano y de la capacidad humana para sobreponerse, por ejemplo en la obra de autores como Baldwin, Beckett, Dickens, Dostoevsky, Ellison, Faulkner, Hugo, Kazantzakis, Maughm, Shakespeare, Steinbeck, Wright, Zola y, en el caso de España y el País Vasco, Bernardo Atxaga, Pío Baroja o Miguel de Unamuno, y muchos otros gigantes y genios de la literatura cuya enumeración aquí sería demasiado extensa.

99

Con ello no pretendo socavar los numerosos estudios realizados por expertos de otras ramas de las ciencias sociales sino subrayar y enfatizar por qué tratar la cuestión de la insolubilidad desde la abstracción no nos acerca, como académicos, a la «verdad» sobre dicha violencia y sus efectos reales sobre las personas ni clarifica cómo debemos abordar la cuestión de la paz con las personas afectadas por la guerra ni nos ayuda a comprender que la gente, quizá, cuenta con medios informales para reconstruir pacíficamente la sociedad y resistir cualquier tipo de violencia.

En mi opinión investigadores como los antropólogos, que dedican muchos años a estudiar cualitativamente las vidas de las personas afectadas por la violencia enquistada conviviendo con las mismas y participando en sus vidas, son quienes más se acercan a la verdad de este tipo de conflictos. Los antropólogos llaman «observación participativa» a su método investigador, lo que supone que el investigador, durante un período suficientemente extenso, participa en las facetas cotidianas y la realidad social de las personas que estudian. Por eso es tan enriquecedor leer la literatura etnográfica. Nos lleva a allí. Tenemos la sensación de encontrarnos en el lugar del conflicto, allí donde irrumpió la violencia, y de poder reconstruir las realidades violentas pasadas y sus influencias post-traumáticas a través del conocimiento y relato de los sujetos.

Para ilustrar todo ello en términos más concretos, me gustaría tratar la obra de tres etnógrafos que han retratado vivamente los conflictos insolubles de Sri Lanka, Irlanda del Norte e Israel-Palestina. Esos autores son Valentine Daniel, Allen Feldman y Laetitia Buccielle. Si comparamos sus obras con algunos de los enfoques políticos mencionados hasta

ahora, considero que quedará más que evidente su valor humano y contribución al entendimiento de la insolubilidad. Además, al mencionar estas obras concretas me gustaría reivindicar el humanismo y la sensibilidad y distanciarme de la abstracción y la objetivación de la violencia.

La obra de E. Valentine Daniel (1996), titulada *Charred Lullabies: chapters in an anthropography of violence*, constituye un estudio que, desde múltiples perspectivas, demuestra que es esencial entender el pasado en el presente. Daniel ofrece una descripción pormenorizada del eterno conflicto en Sri Lanka pero, sobre todo, el modo en que los budistas sinhalas, en oposición a los tamiles hindúes, desarrollaron distintas formas de «ver» el mundo en contraste con «estar» en él o en las expresiones epistémicas y ónticas de realidad (1996: 43-71). Como he mencionado en alguna otra ocasión, «con el poder colonial llegó la ruptura, a través del ensalzamiento del pasado» (Linstroth 2005: 18). Daniel va aun más allá y evoca el sufrimiento derivado del conflicto explicando que budistas sinhalas y tamiles hindúes conceptualizan sus diferencias étnicas a través del conflicto y el modo en que tamiles, especialmente los tamiles estatales, utilizan metáforas «agro-agri» propias del cultivo de té para expresar su odio hacia los sinhalas. En esencia, explora cómo escribir con sensibilidad sobre la violencia del conflicto, no sólo transportar al lector al lugar sino cómo representar la violencia desde la perspectiva de los budistas sinhalas y los tamiles hindúes de Sri Lanka. Para penetrar en dicha ambigüedad de odio étnico, Daniel utiliza explicaciones semióticas de la filosofía, refiriéndose especialmente a la obra de Charles Peirce o incluso a la objetivación de las obras de Michel Foucault.

Los poemas de los tamiles que padecieron «terror carnal» al ser torturados son tremendamente conmovedores. Uno de esos ejemplos es el poema de Thiyagarajah Selvanity (conocido como Selvi), que recibió el prestigioso Premio Internacional de Poesía en 1994:

Mi alma, pura desesperación,
Anhela vida.
Mire donde mire
Veo
Humanos primitivos
Dientes amarillos, bocas horribles
Sedientas de sangre, piel resquebrajada,
Saliva perpetua
Uñas crueles y ojos horripilantes
Alardeando y jubilosos,
Celebrando viejas victorias
Piernas perdidas por paseos infinitos
En busca de un trono.
Días perdidos esperando a la luna llena,
Sólo el aburrimiento permanece...

(Daniel 1996: 146-147)

Esas evocaciones ofrecen al lector el sufrimiento padecido en manos del torturador, «cualidad sentida de experiencia integral, presente, inmediata, sin categorizar y prerreflexiva» (Daniel 1996: 152). Tal y como observa Daniel (1996: 152): «el terror evocado desarticula» y «desindividualiza». «El terror hace añicos el dolor y al hacerlo hace posible su unión con la belleza». En otras palabras, mediante la prosa la belleza encontrada en el sufrimiento renace y se reestructura y recuerda a los poemas de Paul Celan como superviviente de los

horrores del Holocausto. Aunque el intelectual Theodor Adorno «considera bárbaro escribir un poema sobre Auschwitz», Celan replica: «el sufrimiento perenne tiene tanto derecho a la expresión como el torturado tiene a gritar [...] por lo que es erróneo decir que no se puede escribir un poema sobre Auschwitz» (Daniel 1996: 153). Lo que deja claro Daniel es cómo situar dicha violencia. «Con frecuencia se olvida que (a) los objetos etnográficos son, por definición, objetos teorizados, y (b) en la medida en que teoría y objeto pueden ser separados mutuamente a través de una actividad mental llamada “prescindir”, debemos recordar también que ambos son, dialécticamente, si no dialógicamente, codificaciones» (Daniel 1996: 12). Dicho de otro modo, como investigadores debemos ser conscientes de cómo escribimos sobre los sujetos y en qué objetos se convierten en la escritura, sobre todo con respecto a sociedades que han padecido las consecuencias de una guerra civil prolongada.

Sin extenderme demasiado en Valentine Daniel y en por qué considero que es uno de los mejores ejemplos de etnografía de la violencia, paso al relato provocador de Allen Feldman (1991) y sus *Formations of Violence: the narrative of the body and political terror in Northern Ireland*. Pocos antropólogos han logrado capturar, como hace Feldman, con su misma pasión, las voces de activistas paramilitares del conflicto norirlandés. En las páginas de su obra los actores políticos se hacen realidad, literalmente, en los relatos sobre la prisión de Long Kesh o los H-Blocks o sobre el modo en que el cuerpo se convierte en objeto de violencia en las perspectivas discursivas de los comandos del PIRA (Ejército Republicano Irlandés Provisional), INLA (Ejército de Liberación Nacional Irlandesa) y de UDA, UDR y UVF (Asociación de Defensa de Ulster, Regimiento de Defensa de Ulster y Fuerza Voluntaria de Ulster) o incluso las voces de las mujeres de las comunidades sectarias de Belfast. Se trata de historias orales, que evocan con detalles brutales y sorprendentes las causas subyacentes a la violencia sectaria en Irlanda del Norte, con un énfasis especial en la violencia física. Tal y como Feldman explica (1991: 9), «desde Hegel, a Nietzsche, Lukás y Foucault, la formación del cuerpo ha sido tratada como la formación del sujeto político». Para retratar esa violencia desde la perspectiva de sus sujetos, Feldman realiza más de cien entrevistas en los distritos obreros, protestantes y católicos, de Belfast entre 1984 y 1986 (Feldman 1991: 10-11). El tratamiento que hace de la cuestión es profundo y único ya que, en su opinión, entre los paramilitares de Irlanda del Norte el cuerpo se convirtió en el centro de la violencia política, y su objetivación acarreo la manipulación y destrucción negociada del instrumento político del conflicto.

El autor escribe: «En Irlanda del Norte el cuerpo no solo es el instrumento político fundamental sobre el que se articula la transformación social sino que, además, es el elemento fundamental para visualizar el paso colectivo a una alteridad histórica. Se ha vinculado la deformación material del cuerpo a la deformación, instrumentalización y “aceleración” del tiempo histórico... En Irlanda del Norte la práctica de violencia política acarrea la producción, intercambio y agotamiento ideológico del cuerpo» (Feldman 1991: 9). Además, como lectores conocemos la lucha étnica entre las comunidades sectarias católica y protestante y somos muy conscientes de la división espacial existente que hizo insostenible la vida cotidiana, al menos hasta los Acuerdos de Stormont. Un sicario del PIRA remarca que «cuando estás en la calle sabes que o vas a prisión o mueres... Eres muy consciente de ello cuando sales a la calle con un arma en la mano». En contraposición, un miembro del UDA relata a Feldman que «cuando se decide llevarse [matar] a alguien se hace un perfil. ¿Dónde está en este momento? ¿Qué pasa con él? ¿De qué forma actúa?» (Feldman 1991: 85). Expresiones violentas como las anteriores explican de forma grotesca y cruda las realidades del conflicto. «El acto violento convierte el cuerpo en fragmentos codificados: partes del cuerpo y

totalidades mayores. La reducción violenta del cuerpo a sus partes o a aspectos disociados es un momento crucial en la metaforización política del cuerpo, que en Belfast es una práctica material en la misma medida en que es una práctica lingüística...» (Feldman 1991: 69). Así, queda de manifiesto que en el conflicto norirlandés se transforma el cuerpo en objeto político, la forma en que las comunidades sectarias conciben la violencia y a sus adversarios y por qué el odio colectivizado era tan rígido, insoluble y antiguo. De hecho, no se trata de abstracciones sino de historias orales reales narradas por activistas paramilitares que concebían el conflicto en términos de lo que hacían al Otro, católico o protestante, y no el horror de vivir esa realidad un día sí y otro también. Además, está el concepto de cómo se utilizó el cuerpo como elemento de protesta política en los H-Blocks (prisión de Long Kesh), cuando Bobby Sands y otros activistas del IRA reivindicaron su carácter de presos políticos. Pero no todos los relatos son sobre paramilitares sino que reflejan la historia de personas que padecieron el conflicto. Como recuerda esta ama de casa católica:

Recuerdo las barricadas. Dispararon a uno de mis amigos; estaba en la barricada impidiendo que entraran lealistas en nuestro barrio. Para ir de un barrio católico a otro se usaban contraseñas. Eran del estilo de «pan» o «man-tequilla» o «leche». Supongo que por aquel entonces pensábamos mucho en comida. De niña era muy excitante ver cómo construían las barricadas y tener un lugar donde poder jugar. Teníamos árboles pero no para subírnos a ellos sino sobre ellos. Jugábamos al escondite y unos eran los Brits y otros el RA [IRA]. Era fantástico. Para el 15 de agosto de 1969 ya no quedaban árboles. Colocaban pinchos para evitar que entraran coches. Todas las calles estaban levantadas. Las barricadas se convirtieron en lugares donde niños y niñas podían jugar. Durante el enfrentamiento armado habíamos estado encerradas en casa y ahora podíamos salir. Así que nos juntamos y bajamos a las barricadas. (Feldman 1991: 33).

102

Un relato tan breve como ese destila toda la esencia de lo que suponía vivir el conflicto pero muestra también cómo era vivir el conflicto para una niña. Como investigadores interesados en el conflicto debemos analizar también las consecuencias que tuvo en la infancia, algo que los enfoques propios de las ciencias políticas, referidos anteriormente, no se atreven a tratar. Los efectos psicológicos que la violencia enquistada tiene sobre la infancia son demasiado reales.

Por esa misma razón he querido tratar la excelente obra etnográfica de Laetitia Bucaille (2004) titulada *Growing Up Palestinian: Israeli occupation and the Intifada generation* como ejemplo final sobre lo útil que puede ser la etnografía para entender un conflicto insoluble. A través de los ojos de Sami, Najy y Bassam, jóvenes *shebab* palestinos, conocemos cómo se despliegan la primera y segunda Intifada de la Franja de Gaza y Cisjordania en la vida de estos jóvenes y las distintas formas en que moldea sus vidas, vidas centradas en la resistencia. Mientras Bucaille es menos filosófica en lo que respecta al grado filosófico en que Nordstrom, Daniel y Feldman informan y tratan sobre sus sujetos sociales, Bucaille retrata las razones históricas subyacentes a la Intifada y la vida política y las distintas facciones que conforman el colectivo nacionalista palestino. Tal y como explica Bucaille (2004: 17-18):

Un aspecto importante de la Intifada era su ritual de bravura pura. Taparse el rostro con el keffieh, pintar eslóganes políticos en muros, ondear banderas palestinas, escapar a la vigilancia del ejército desafiando el toque de queda, distribuir y leer comunicados políticos: todas esas actividades estaban prohibidas bajo pena de arresto. La idea era crear una serie de actos cotidianos

desafiantes, de manera que los territorios pudieran hacer frente al ejército israelí y reafirmar la personalidad y existencia de la nación palestina.

Además de los diversos motivos por los que estos jóvenes palestinos se involucran en la Intifada, la descripción del conflicto palestino/israelí como una historia política nos involucra, incluso a nivel personal, en este conflicto sin solución. El espléndido retrato que la autora hace de Najy dice así:

Najy siempre fue travieso. Con trece años Sami y él amenazaron físicamente a un profesor que les echó de la escuela temporalmente. Poco después, con otros chicos, arreglaron un arma de fabricación casera y dispararon en dirección a un asentamiento judío. Sami pudo librarse y nadie le denunció. Pero en 1985, sin cumplir aún los catorce años, Najy fue detenido y condenado a cinco años de prisión por un tribunal militar israelí. Recuerda cómo rompió a llorar cuando escuchó el veredicto. Pero enseguida la furia le invadió. «Cuando el juez dictó sentencia di un puñetazo a mi abogado [que es palestino] y escupí al juez. Le dije ¡Lleva a un niño a prisión pero, sabe, de allí saldrá un hombre!». (Bucaille 2004: 3).

En otros pasajes la autora muestra que la lucha palestina está dividida en facciones y sospechas entre los propios activistas.

Más allá del círculo político inmediato de Arafat, el sentimiento de recobrada libertad se veía ensombrecido por la sospecha. Yussef, residente en el campo de refugiados de Jabalya y miembro del FPLP [Frente Popular de Liberación de Palestina, facción izquierdista de la OLP], vio imágenes del entrenamiento de la policía palestina en Egipto y exclamó furioso. «¿Para qué quieren porras? No habrá nadie para pegarnos». La implantación de una autoridad con monopolio en materia de coacción física provocaba recelos en una generación para la que la violencia estaba estrechamente ligada a la ocupación de su país por parte de los israelíes. (Bucaille 2004: 34).

103

Mostrando que el conflicto palestino se ve enmarañado por controversias políticas internas, la autora refleja también la realidad del levantamiento contra el Estado de Israel. El movimiento palestino está dividido en facciones políticas que en ocasiones castigan a su propia gente por no obedecer a la Autoridad Palestina. Además, los militantes tienen distintos conceptos de su lucha:

Por supuesto que aceptaré un Estado palestino que incluya Gaza, Cisjordania y Jerusalén. Es casi imposible pedir más. Si nos respetan, les respetaremos. Si quieren paz, si nos dan paz, les devolveremos paz. Estoy de acuerdo con Gaddhafi: si Israel devuelve sus derechos a la población palestina, el mundo árabe no considerará a Israel su enemigo. Si los israelíes nos aceptan no tendré ningún problema en darles el liderazgo de la Liga Árabe. Envuelto en su cazadora, con la pistola y el teléfono móvil sujetos al cinturón, Sami sonreía por su atrevida propuesta de incluir a Israel en la Liga Árabe. La ocupación no había cesado, muy al contrario, seguía condicionando la vida cotidiana, y la mente, de la población palestina. Sami añadió: «me gustaría ver un país en el que todos los menores tienen derechos. Me gustaría poder moverme libremente, como hace el resto del mundo. Quiero un país sin guerra ni armas, como Suiza. Evidentemente, no llegaré a verlo en vida, pero quizá mis hijos sí lo hagan». (Bucaille 2004: 112).

Esos relatos muestran las contradicciones, sentimientos personales e imaginaciones generales en torno al enemigo y a un mundo post-conflicto. A lo largo de este maravilloso estudio, el lector conoce con mayor profundidad el conflicto palestino-israelí a través de las vidas de personas que lo sufren. Si, como académicos, evitamos trampas de abstracción y objetivación y nos concentramos en el modo en que los conflictos permanecen subjetivamente a través de las personas que los padecen o sobreviven a una guerra civil, estaremos mucho más cerca de liberarnos de los límites del cientifismo. Al adoptar una perspectiva humanista basada en el empirismo filosófico y en la búsqueda de los elementos filosóficos propios de estos conflictos, nos encontramos con las vidas de personas reales y con los rostros humanos que sufren dichos conflictos día tras día, ajenos a los seminarios académicos y a la jerga de gran parte de la academia. Conocemos a personas atrapadas en dilemas existenciales sobre cómo superar el horror de guerras civiles como la mostrada por Nordstrom en Mozambique; o el modo en que el reconocimiento de la diferencia étnica se articula en Sri Lanka, tal y como relata Daniel; o, a través de Feldman, el modo en que los comandos paramilitares y las comunidades republicana y lealista proyectan la violencia política sobre el cuerpo; o, por último, observamos que los jóvenes palestinos no pueden aislarse de una atmósfera bélica en la que han crecido y se han socializado desde el mismo momento en que nacieron.

Como antropólogo, estoy convencido de las virtudes del enfoque etnográfico para retratar la insolubilidad pero cuestiono nuestros propios esfuerzos por escribir adecuadamente en torno a la violencia, aceptarla y buscar verdades en los relatos de personas víctimas de la violencia. Al tratar la cuestión de la violencia nosotros, los antropólogos, tratamos de entenderla y aceptarla y, a menudo, somos conscientes de estar retratando vidas atrapadas. Quizá, de alguna manera, el retrato real que presentamos en nuestras crónicas de la violencia y el análisis que tratamos de hacer desde una perspectiva puramente filosófica nos lleven a aportar un poco de luz sobre rincones oscuros. Esa documentación es, además, testimonio del poder incontenible de esa violencia y de sus devastadoras consecuencias. Esos testimonios nos ofrecen la posibilidad de involucrarnos y, como en la novela literaria humanista, ofrecer respuestas conducentes a buscar un futuro mejor.

En este punto sería negligente por mi parte no mencionar el conflicto vasco y su insolubilidad. Como foráneo, no quisiera hablar desde la posición de un vasco. Trataré esta cuestión desde la experiencia adquirida en el tiempo que pasé aquí dentro de un programa internacional de intercambio de estudiantes y durante el trabajo de campo desarrollado durante casi dos años de estancia en dos municipios costeros guipuzcoanos. Lo que sé es que la cuestión de la política es muy sensible. Los relatos de las personas que recuerdan la dictadura de Franco y la represión por parte del Estado, de los activistas torturados mientras permanecían detenidos o sobre la memoria viva de las atrocidades cometidas por el GAL (Grupo Anti-terrorista de Liberación). No hay duda de que numerosos relatos reflejan el terror del Estado contra el pueblo vasco. También están los mecanismos nemotécnicos que agitan la memoria de atrocidades pasadas acaecidas en el entorno urbano, como por ejemplo el graffiti que muestra figuras humanas tiroteadas por la espalda cuando escapaban de la policía o el rincón dedicado a la memoria de un joven asesinado a tiros por la Guardia Civil. O los artículos periodísticos que ofrecen testimonios cuestionables sobre un joven activista tiroteado en el pecho, testimonios que defienden la tesis del suicidio. O las informaciones periodísticas sobre activistas muertos misteriosamente en cárceles españolas; o la historia de los activistas Lasa y Zabala, que fueron torturados y ejecutados por el Estado y enterrados en cal viva en un lugar sin identificar para luego ser exhumados muchos años más tarde, o las historias sobre la prohibición de hablar en euskara durante el régimen de Franco; o la historia del activista arrojado por la ventana de la comisaría de policía o el relato que me contaron

personalmente sobre el modo en que un joven perdió la vista por una pelota de goma perdida que había sido disparada por la policía vasca; y etcétera. Si hay algo que debemos aprender de todo esto es que la memoria persiste en un conflicto en el que es pasado está muy presente en muchas personas. Para muchas personas se trata de memorias «icónicas», «episódicas» que recuerdan el trauma vivido y no son fáciles de olvidar (Laidlaw 2004: 6-7).

Además de la violencia por parte del Estado, están los relatos de las víctimas de ETA (Euskadi Ta Askatasuna), «Euskadi y Libertad». Son los relatos de las personas secuestradas y de las familias de víctimas, lo que «implica la victimización de toda una familia», no sólo de la persona (Zulaika y Douglass 1996: 194). Como han escrito dos antropólogos que estudian la cultura y la sociedad vasca: «de las víctimas entrevistadas para un estudio en la provincia de Gipuzkoa, el 23% de las víctimas civiles fueron “por error”, el 65,4% de las personas entrevistadas sufría trauma psicológico y el 73% citaba consecuencias sociales negativas». En el 65,4% de los casos la situación económica había empeorado. Nada captura mejor la dimensión de la violencia de ETA que esos cientos de familias victimizadas. También hay relatos sobre amenazas y el hecho de vivir con miedo. Además, hay relatos incapaces de expresar opinión en contra de la violencia en general.

La cuestión es, ¿cómo reconciliar esas memorias diferentes en torno al conflicto vasco? ¿Cómo asimilarlas con el pasado vasco? ¿Cómo escribimos sobre esta violencia con coherencia y relevancia? Los expertos afirman que mientras predominen las personas que viven con el pasado en el presente, de alguna manera es necesario reconciliarse con el pasado y tratar más esa cuestión y debatirla en foros y comisiones sobre la verdad si se pretende acabar con los fantasmas del pasado y hacer realidad la posibilidad de un proceso de paz. Tales memorias son reales y vividas y no son eliminadas fácilmente. Descubrir las y revivirlas de nuevo es un ejercicio doloroso. El magnífico documental de Julio Medem (2003), titulado *Euskal Pilota: larrua harriaren kontra/La Pelota Vasca: la piel contra la piedra*, es un ejercicio valiente en ese sentido y deberían impulsarse más iniciativas de ese tipo en este período de alto el fuego, para así mantener vivo el diálogo y documentar y retratar convenientemente todas las memorias del conflicto y facilitar la reconciliación con el pasado. Para realizar este mismo ejercicio en términos sociales, sería conveniente implantar comisiones sobre la verdad y la reconciliación, al objeto de clarificar numerosos aspectos de la tragedia del conflicto vasco.

105

Reconocimiento: derechos humanos, democracia deliberativa y el concepto de libertad

Para superar las trampas de un conflicto pasado, es necesario abordar con coherencia y sensatez las cuestiones de los derechos humanos, la democracia deliberativa y los conceptos de libertad y autonomía individual. Considero que estas cuestiones tienen implicaciones prácticas directas para el proceso de paz vasco, implicaciones derivadas de la antropología, la teoría política y la historia de las ideas.

En primer lugar, explicaré las dificultades que plantea la cuestión de los «derechos humanos» y por qué algunos teóricos han caído en la trampa de querer explicar la universalidad de los derechos humanos sin abordar otras cuestiones intrínsecamente ligadas a esta cuestión. Ciertos antropólogos, en contraposición a expertos en derechos humanos, han abordado esta dificultad y ofrecen varias respuestas o conceptos discursivos que favorecen un enfoque global de los derechos humanos y de la lucha de las personas por sus derechos. Por lo tanto, en un principio deberíamos preguntarnos: «¿qué son derechos?» y «¿a quién consideramos persona o ser pleno con potestad para disfrutar de ellos?» (Messer 2002: 321). Tal y como explica Messer, algunos antropólogos

han intentado ofrecer respuestas contrapuestas a las de los expertos en derechos humanos, demasiado ligadas a los estándares de Naciones Unidas sobre derechos humanos universales (2002: 321). Quizá los dos mejores estudios que abordan cuestión de los derechos humanos desde una perspectiva integral son: *Culture and Rights: anthropological perspectives* de Jane Cowan, Marie-Bénédicte Dembour y Richard Wilson (2001) y *Human Rights in Global Perspective: anthropological studies of rights, claims and entitlements* de Richard Wilson y Jon Mitchell (2003).

Tal y como explican Cowan et. al. (2001: 1): «en calidad de vía única, históricamente, para conceptualizar las relaciones entre derecho y obligación, el modelo de derechos actual es hegemónico e imbuido de un aura emancipadora. Pero dicho modelo ha tenido implicaciones complejas y contradictorias para individuos y derechos cuyas demandas han tenido que ser articuladas de conformidad con sus términos». Estos autores consideran que la antropología está en disposición de marcar la diferencia en el debate sobre derechos humanos, especialmente mediante «estudios empíricos, contextuales, de los procesos vinculados con los derechos» y mediante el análisis de los modos diversos en que la noción de derechos universales sigue siendo «ejecutada, rebatida y transformada» en el ámbito local. En cierta medida, muchos estudiosos de los derechos humanos tienden a restringir la idea de cultura, una trampa referida al comienzo de esta ponencia (Cowan et. al. 2001: 3). Los autores preguntan, en tono positivo: «¿No nos ayudaría, por ejemplo, identificar y reflexionar más productivamente sobre las especificidades, diferencias y relaciones entre, conceptos, instituciones y procesos ligados a los derechos a) específicos, locales o colectivos; b) nacionales-estatales; y c) supra-nacionales? Si pasamos de una formulación que opone cultura y derechos humanos a otra en la que un proceso cultural incide en los derechos humanos y las subjetividades de maneras múltiples y contradictorias, ¿no nos ayudará ese hecho a superar ciertos impasses y a plantear nuevos tipos de interrogantes?» (Cowan et. al. 2001: 3). Al responder su propia formulación, abordan cuestiones como «derechos contra cultura», «derechos a la cultura» y «derechos como cultura», en otras palabras, es tremendamente importante utilizar el concepto de cultura como herramienta de análisis y para analizar los conceptos ligados a los derechos (Cowan et. al. 2001: 4).

Según estos autores el propio concepto de «cultura contra derechos» se remonta al Romanticismo alemán y la Ilustración francesa, que confrontaron los conceptos de «sangre y tierra» del primero con las necesidades humanas «universales» del segundo, transformado actualmente en el debate entre el «universalismo y el relativismo cultural» (Cowan et. al. 2001: 4). «Lo realmente interesante es observar el modo en que el lenguaje en torno a la cultura se ha convertido en lenguaje de resistencia en los movimientos pro-derechos. Así, las reivindicaciones «culturalistas» —cultura, tradición, lenguaje, religión, etnia, localidad, tribu o raza— se han convertido en elemento retórico habitual en los procesos contemporáneos ligados a los derechos. Cada vez más, aunque con excepciones, juegan un papel relevante en contextos de adjudicación. Además, podrían ser utilizados como fundamento o justificación de otras reivindicaciones como, por ejemplo, la tierra, la protección medioambiental, la educación, el empleo o incluso la autonomía política o la independencia» (Cowan et. al. 2001: 9-10). Todo ello no pretende deslegitimar o minusvalorar las reivindicaciones basadas en la cultura o conceptos culturalistas sino simplemente el modo en que se ha unificado términos en una «defensa del derecho universal a la cultura» (Cowan et. al. 2001: 8). Además, no se trata en la misma medida el modo en que el discurso y las prácticas ligadas a los derechos y a la práctica de los derechos forman, en sí mismos, una cultura de «identidades asociadas» o de «derechos como cultura» o, como afirma Cowan (et. al. 2001: 11-12), «los derechos, entendidos como discursos, pensamiento y prácticas ligadas a los mismos, acarrear ciertas construcciones del individuo y la socialización y distintos tipos de entes».

El objeto de este debate en torno a los derechos humanos es, por supuesto, subrayar cómo y por qué se debate la cuestión de los derechos humanos de unas formas muy concretas. Si los expertos en esta materia son conscientes de las falacias existentes en torno al estudio de la cultura pero subrayan su «fluidez y desafío» como proceso y en términos de derechos humanos, podrán determinar la entidad de dicho término como ser, en lugar de su carácter de objeto (Cowan et al. 2001: 14). Además, Cowan et. al. (2001: 20) observan que con toda probabilidad es dudoso que «ningún modelo único de relación entre cultura y derechos, o entre derechos de la minoría y de la mayoría, sea adecuado para todos los casos, bien normativa o analíticamente».

A continuación me refiero a las opiniones de Wilson y Mitchell (2003: 4) en torno a estas cuestiones y su tratamiento antropológico:

Quando los antropólogos inician un análisis crítico del funcionamiento de los derechos, dicha crítica parece fundamentarse más en el análisis del poder, la disciplina y la regulación social que en la lógica inherente a las culturas. Las críticas que definen los derechos como definitorios de categorías que en la realidad son flexibles y permeables o que los derechos aíslan actos incluidos en contextos más amplios, se centran en el ordenamiento estatal y no tanto en la diferencia cultural. Todos los Estados funcionan, al menos formalmente, mediante el derecho y éste tiende a simplificar las prácticas sociales. Por lo que aún queda mucho que decir en torno a las consecuencias no intencionadas de los derechos, pero los estudios antropológicos tratan, en lugar de la «cultura» y los sistemas conceptuales, las prácticas reguladoras y disciplinares de naciones-estados y burocracias intergubernamentales.

Así, Wilson y Mitchell (2003: 5) afirman que el estudio antropológico debe apartarse de la «traducción de culturas legales o regímenes reguladores diferentes» y, por el contrario, centrarse en el estudio de «relaciones de poder» o, quizá, «entre órdenes de poder consagrados tanto en naciones-estados e instituciones transnacionales y su transformación en prácticas cotidianas». En parte, su crítica se basa en una contra el «positivismo» o «la convergencia de positivismo sociológico y legal en discursos sobre derechos» y otra que «no parece explicar la subjetividad e intencionalidad humana» (Wilson and Mitchell 2003: 6). Los derechos humanos se basan en la filosofía del «liberalismo» que enfatiza que la «naturaleza humana» es «definible y racional» y que los humanos son «envases vacíos» a rellenar con la potencialidad de los derechos (Wilson and Mitchell 2003: 7). La fuerza de la antropología radica en que se basa en la comprensión de que los «derechos humanos» están, de hecho, «encarnados en personas sociales e incluidos en redes sociales» (2003: 8). En mi opinión, sin embargo, Wilson y Mitchell (2003) se quedan cortos en su proyecto, que consiste en entender la verdadera naturaleza del proyecto del nacionalismo en general o el etno-nacionalismo como proyecto conjunto. Lo que hay que hacer es entender cuán dominantes han sido, en muchas sociedades, «los principios nacionalistas en las prácticas institucionales de inclusión y exclusión de los estados modernos» (Wimmer 2002: 9). Tal relación de exclusión e inclusión explica la relación de España con el País Vasco, consistente en excluirlo, minarlo e impedir a los vascos que formen su propio Estado. Wimmer (2002: 5) argumenta que «las formas nacionalistas de inclusión y exclusión que mantienen nuestras sociedades unidas sirvieron como trasfondo invisible, no sólo para el discurso político, sino también para el razonamiento más sofisticado en torno a la condición moderna». El hecho de no permitir al pueblo vasco que forme su propio Estado implica también impedirle participar en un proceso de democracia deliberativa o incluso que tenga su propio proceso. Con

respecto al movimiento independentista vasco, es necesario reconocer la importancia que tiene la democracia deliberativa en la elaboración de un discurso que permita la aparición de prácticas democráticas y la construcción de un proceso de paz basado en principios de libertad y autonomía individual.

Para superar esas disparidades e impasse analítico y teórico, sería positivo que determinados colectivos, como los vascos, con instituciones sociales y políticas consolidadas, consideraran y reconsideraran las políticas teóricas conocidas como «democracia deliberativa» y los conceptos de libertad y autonomía individual dentro del proyecto de la historia de las ideas. Ello no quiere decir que no haya problemas en el estudio de dichos conceptos sino que podríamos considerarlos como puntos de partida para ampliar conceptos y proyectar cómo abordar la cuestión de los derechos, de forma eficaz, en foros públicos.

En su análisis de las dinámicas de democratización John Dryzek (2000: 113-114) explica que la «democratización es fundamentalmente (pero no exclusivamente) una cuestión de reconocimiento progresivo e inclusión de diferentes colectivos en la vida política de la sociedad. Dicha inclusión general, a su vez, se manifiesta a veces como inclusión en la vida del Estado. Sin embargo, reconociendo que casi siempre las presiones y movimientos por la democratización surgen de la insurgencia civil en lugar del Estado, para una mayor democratización es imprescindible una sociedad civil opositora emergente». Además, es fundamental comprender que la democracia deliberativa es un subproducto vital de «mecanismos discursivos de transmisión de opinión pública» y que «el debate discursivo en la esfera pública» es útil para lograr «resultados colectivos influyentes» (Dryzek 2000: 162). Sin embargo, como explicaba anteriormente, en este punto el lector debe tener en mente los problemas ligados al liberalismo y al Estado liberal en la medida en que dichas teorías políticas tienden a excluir el modo en que las personas se socializan o a ignorar incluso la aparición de este tipo de colectivos, tan significativos en el caso de los pueblos inmersos en procesos de autodeterminación o de movimientos subversivos. Los debates promovidos por teóricos políticos como Dryzek (2000), entre otros, presuponen normalmente la «bondad» del Estado en lugar de considerar los fallos del sistema estatal o lo que Wimmer (2002) ha definido como estados de exclusión e inclusión.

Lo importante aquí es ser capaz de iniciar una «acción comunicativa en la esfera pública» y modelar principios discursivos que permitan el desarrollo, práctico y eficaz, de dichos procesos democráticos. Para ser realista, el discurso en torno a los procesos de autodeterminación o incluso a los procesos de paz presupone que existe «igualdad política» y que «todos los participantes en el proceso tienen las mismas posibilidades de influenciar el resultado» (Dryzek 2000: 172). Al explicar esta «racionalidad comunicativa», Dryzek (2000: 172) afirma que «si ampliamos el debate a tipos de comunicación ajenos a la argumentación, entonces el único poder debería ser “la fuerza inerte de una mejor comunicación”. En otras palabras, en un proceso deliberativo, para que tenga éxito, hay que excluir determinados tipos de relaciones de poder o el ejercicio de determinadas autoridades al objeto de garantizar que los resultados sean justos e igualitarios. Por supuesto, y con respecto a un proceso de paz, o en estados opuestos a movimientos independentistas, los desequilibrios en las relaciones de poder surgirán indefectiblemente. Hay muchas razones que hacen relevante el concepto de ‘deliberación’ y el ejercicio de una deliberación justa tiene implicaciones filosóficas evidentes. La deliberación va ligada a decisiones importantes, o de otra forma insolubles, o a ambas» (Dryzek 2000: 174).

En toda esa argumentación y también en este punto me refiero directamente al proceso de paz vasco y deberíamos esperar dificultades ya que surgirán desavenencias indefectiblemente.

Sin embargo, hay que buscar una vía que posibilite crear un proceso de paz justo e igualitario y, así, formular «un proceso de deliberación libre, igualitaria y colectiva» (Stotsky 1999: 161). Ése es el mínimo exigible para obtener resultados prometedores.

Pero para que dicha deliberación justa y equitativa funcione y sea eficaz debemos reconocer que «la autonomía consiste en el ejercicio de capacidades de autogobierno» o, como afirma Stotsky (1999: 162):

Las personas libres tienen y se les reconoce tales capacidades [de autogobierno]. En un orden político consagrado a garantizar condiciones de deliberación libre para sus miembros, sus miembros pueden esperar legítimamente que dicho orden no solo permita sino fomente el ejercicio de dichas capacidades, que permita y fomente la autonomía.

La deliberación por la paz sólo es posible reconociendo el hecho de que la gente tiene derecho al autogobierno y la autodeterminación. En consecuencia, en mi opinión, quizá es tan importante, si no más, comprender realmente qué implica la libertad y la autonomía individual en todo esto. Considero que en el proceso de paz vasco los actores políticos y sociales deben avanzar en la definición de las implicaciones filosóficas del proceso y lo que éste supone para el futuro de todos y todas las vascas. Al objeto de profundizar en el «concepto de libertad», utilizaré determinadas ideas de Sir Isaiah Berlin, uno de los pensadores fundamentales en torno a la historia de las ideas. Éste, afirmó sobre la libertad:

La libertad, tanto social como política, es uno de los ideales humanos más antiguos y, *prima facie*, más comprensibles. El anhelo de libertad es, en primer lugar, el anhelo de individuos o colectivos por no verse interferidos por otros individuos o colectivos. Ése es su significado más obvio y todas las demás interpretaciones parecen artificiales o metafóricas. (Berlin 2006: 88).

109

En mi opinión son pocos los individuos e intelectuales que han definido el concepto de libertad con tanta elocuencia como Isaiah Berlin. Además, él basa sus ideas en un examen histórico del concepto, con el objeto de demostrar cómo surgió el ideal a través de las ideologías del liberalismo y el romanticismo. «El “ideal de autonomía individual”, por ejemplo, deriva del “pensamiento del siglo XVIII” que culminó en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y en los “derechos del hombre y del ciudadano” de la primera República Francesa» (Berlin 2006: 156). Como asegura Berlin (2006: 156): «la autonomía política es un concepto negativo: solicitarla es solicitar que en un determinado ámbito a un individuo no se le prohíba hacer lo que le venga en gana, es decir, nada de prohibiciones, capacidad para hacer lo que uno desea, o para no hacerlo». En esencia, el concepto de autonomía individual se basa en la idea de que para obtener la felicidad absoluta en la sociedad es necesario imponer unas reglas que impidan el quebrantamiento de dicha autonomía y que impidan a terceros entrometerse en las esferas de autonomía individual, reglas en forma de derechos otorgados al efecto de proteger la vida, poseer propiedad, tener capacidad para pensar y expresarse libremente, obtener un empleo o participar en la «vida política o social» de la comunidad. (Berlin 2006: 2006).

La autonomía política en su sentido político, no metafórico, significa ausencia de interferencia por parte de terceros y la autonomía civil define las áreas que la normativa o el código de comportamiento, sea «natural» o «positivo», protegen frente a la interferencia por parte de terceros, dependiendo de cuál sea el fin de dicho código o normativa. (Berlin 2006: 158).

Berlin, al hablar de conceptualización negativa de la libertad, se refiere a que libertad significa «libertad contra» y autonomía individual es «autonomía individual frente a», lo que en esencia es «libertad frente a obstrutores, libertad frente a individuos que desean interferir» (Berlin 2006: 160). La defensa de libertad y autonomía individual frente a quebrantos es, también, prevención y protección del derecho del individuo a vivir en una sociedad civil. Tal concepto de libertad se opone a un «concepto positivo de libertad» (Berlin 2006: 166). Berlin argumenta que la libertad positiva es una «doctrina de auto-adaptación a las pautas inalterables de la realidad al objeto de evitar ser destruido por la misma» y, en consecuencia, es un concepto que no concibe la interferencia como tal sino como interferencia reconciliadora de «conflictos declarando que éstos son siempre ilusorios y, por ende, no necesitan solución en el nivel en que suceden» (2006: 166). En esta connotación libertad sugiere el ser interior del individuo, libre del mundo material, al estilo de los «pensadores cristianos y estoicos» o el concepto budista que aboga por «matar todo el deseo carnal o el amor por las cosas» (Berlin 2006: 168). Esos conceptos opuestos de libertad, el primero derivado del liberalismo político y el segundo de conceptos filosóficos románticos, ponen de relevancia el modo en que occidente concibe dichos ideales.

La definición de qué son y qué no son los derechos humanos, el reconocimiento de la necesidad de fomentar en la esfera pública la deliberación, justa e igualitaria, en torno a la paz y la comprensión de dónde vienen los conceptos de libertad y autonomía individual y cómo han evolucionado en el pensamiento actual son componentes esenciales para el desarrollo del proceso de paz y para que los actores políticos avancen con hojas de ruta mentales. Para los vascos el proceso de paz implica muchas consecuencias y varias esperanzas.

Obstáculos en negociaciones de paz: cómo abordar la paz en el País Vasco

110

En el tratamiento de las posibilidades del proceso de paz vasco no quisiera decir a nadie cómo debe avanzar en el proceso de paz. Además, me gustaría recalcar que ningún experto o mediador en procesos de paz puede definir el proceso mejor que los propios vascos. En consecuencia, recalcar que mis ideas se basan en un activista por la paz vasco que lleva muchos años involucrado en el proceso de paz vasco, Gorka Espiau, responsable de relaciones internacionales de Elkarri y que trabajó como investigador en el Instituto por la Paz de Estados Unidos con la beca Jennings Randolph. Al referirme a sus opiniones no pretendo darles prioridad sobre el resto. De hecho, considero digno de mención que Batasuna y todas sus voces, el Gobierno Vasco y el Partido Nacionalista Vasco, son interlocutores iguales en el diálogo deliberativo hacia la paz en el País Vasco. Resumiendo, trataré y debatiré algunas de sus opiniones y sugeriré nuevas áreas para la deliberación.

En un *Informe Especial del Instituto por la Paz de Estados Unidos*, Espiau (2006: 9) escribió que «los gobiernos español y vasco y los principales partidos políticos desean participar en negociaciones inclusivas pero las partes deben consensuar aún la metodología para transformar las raíces políticas del conflicto». Para que las negociaciones avancen considero que es necesario establecer «cuestiones a negociar» y que éstas posibilitarán un foro para el «debate deliberativo» justo y abierto. No es necesario que todas las partes coincidan con las «cuestiones a negociar» sugeridas por diferentes partidos políticos o distintos actores políticos. Lo importantes es que ningún partido político se quede fuera de las negociaciones, lo que significa que Batasuna tiene mucho que decir en el proceso de paz.

Espiau (2006: 10) afirma que todas las partes relevantes del proceso de paz deberían «adoptar un compromiso inequívoco por defender las ideas políticas únicamente con medios pacíficos, honrar la memoria de las víctimas del conflicto y garantizar la participación

de sus familias, permitir la participación de todas las tradiciones políticas y abordar la cuestión de los presos y presas de ETA». Además, es necesario que todas las posturas en torno a estas cuestiones sean defendidas abiertamente, y también es necesario garantizar el reconocimiento. El Gobierno español debe reconocer a todos los partidos políticos vascos y permitir la diferencia para así posibilitar una verdadera reconciliación y lograr que el proceso de paz acarree consecuencias y efectos duraderos para las sociedades vasca y española.

Con respecto a la soberanía, debería haber contactos directos y públicos entre los gobiernos vasco y navarro, y el Gobierno español debería permitir al vasco que dialogara directamente con la Unión Europea. En otras palabras, en una época en la que nos dirigimos hacia una Unión Europea sin fronteras, debería permitirse que el País Vasco ostentara su propia soberanía, independientemente de España, en el seno de la federación de estados europeos. Espiau (2006: 10) expone muy acertadamente la idea de crear una «Euroregión» entre los territorios vascos en España y Francia y Navarra, ente que se basaría en las relaciones de cooperación pre-existentes entre los distintos territorios. Además, debería permitirse que los vascos acuñaran sus propios euros y que en los territorios de la Euroregión circularan billetes de curso legal con distintivos vascos, tal y como han hecho los escoceses en el Reino Unido.

Al objeto de permitir la participación de la sociedad civil en las negociaciones, sería necesario establecer foros de democracia deliberativa tanto a nivel de partidos y actores políticos como a nivel de la ciudadanía de a pie, permitiendo la participación de toda la sociedad vasca.

Además, el Gobierno español debe eliminar todos los estados de excepción que emplea con respecto a los territorios vascos para permitir una negociación justa y entre iguales. Además, habrá que tratar la amnistía a presos políticos y cómo garantizar los derechos de los presos y presas políticas vascas.

Yo añadiría que es necesario implantar comisiones sobre la verdad y la reconciliación para permitir el inicio del proceso cívico e introducir el concepto de la democracia deliberativa en el proceso de paz. Además, la participación de expertos internacionales como acicatos o garantes del proceso de paz garantizará que éste sea justo para todas las partes.

En general, la conceptualización que Espiau (2006) hace del proceso es integral y subraya las preocupaciones y cuestiones fundamentales para todas las partes. En mi opinión para construir nuevos marcos futuros de construcción nacional partiendo de las iniciativas referidas habrá que prestar un énfasis especial a teorías políticas basadas en la democracia deliberativa y en los conceptos filosóficos de libertad y autonomía individual.

Los obstáculos fundamentales o las trampas propias de un proceso de paz consisten en permitir a una parte que se estanque en detalles o que establezca prerequisites antes de comenzar el diálogo. El reconocimiento es fundamental, aceptar que para que el diálogo sea eficaz es necesario reconocer a todas las partes y garantizar un proceso de paz justo y abierto que pueda ser seguido y observado por expertos internacionales. Asimismo, hay que reconocer que todo proceso de paz es difícil y se encontrará con muchos obstáculos y escollos, por lo que exige paciencia. Significa que no se puede privilegiar algunas voces y posturas. Hay que ceder algo para la paz y reconocer que para que sea posible un proceso de paz estable, todas las partes deberán ceder algo. Pero, sobre todo, exige que el Gobierno español reconozca los derechos de los vascos y vascas sobre la base de la antigüedad de su idioma milenario y la originalidad de su cultura, las causas de la superación son bastante únicas con respecto a otros colectivos con reivindicaciones similares. Para la población vasca el proceso de paz significa reconciliación, es decir, reconciliar el pasado con el presente, y mirar al futuro y buscar medios para construir el futuro.

Conclusiones finales

Esta ponencia comenzaba con una metáfora doble sobre trampas, el modo en que la gente se estanca en conflictos con pocas posibilidades de salir de él y como herramienta para analizar las teorías abstractas y objetivadoras predominantes en la ciencia política, las relaciones internacionales y la resolución de conflictos. Al destapar la metáfora, es decir, escapar de las trampas, mostraba a través de la etnografía de Carolyn Nordstrom el modo en que los supervivientes mozambiqueños resistieron a la guerra civil de forma creativa y qué hicieron para reconstruir sus vidas. Afirmaba que en cierta medida las personas traumatizadas por el conflicto se ven atrapadas en el pasado o, quizá, reviven la trampa del pasado violento en el presente. Mostraba también que intentar entender la insolubilidad de conflictos desde la abstracción no sirve para comprender las realidades de la violencia. Tal y como muestran los ejemplos tomados de los conflictos en Mozambique, Sri Lanka, Irlanda del Norte y Palestina, el enfoque humanista permite comprender el conflicto enquistado. Además, demostraba que con frecuencia mediadores y expertos en pacificación adoptan discursos coloniales, patriarcales, con respecto a la gente a la que desean ayudar. Mencionaba que los enfoques predominantes en material de paz se limitan a las perspectivas occidentales y no explican el modo en que funcionan formas no occidentales y sistemas de justicia informal ni qué podríamos aprender de los enfoques no occidentales, y no al revés. También es absolutamente demoledor el modo en que los expertos en pacificación y mediación están obsesionados por ubicar sus estudios en el ámbito científico, lo que no deja de ser una paradoja ya que analizan conflictos «humanos». La mayoría de esos estudios parecen pseudo-ciencia, biología barata, hipótesis matemáticas, fórmulas y gráficas vacuas y metamorfosis sobre la gradación y evolución de los conflictos insolubles.

112

Comencé la ponencia con un análisis en torno a cultura y conflicto y demostré que los teóricos sobre resolución de conflictos han errado el concepto de cultura y por qué. Dicho error se aplica también al estudio y las teorías sobre derechos humanos y vacía de contenido tales conceptos sin tener en cuenta sus aspectos cambiantes, negociados y conflictivos. Continuaba argumentando que la antropología es mucho más eficaz para tratar la cuestión de los derechos humanos y que los movimientos independentistas y aquellos que deseen iniciar un proceso de paz, como en el caso del País Vasco, deberían prestar atención a la teoría política de la «democracia deliberativa» y a principios filosóficos como los conceptos de libertad y autonomía individual. Al final de la ponencia, trato diversos elementos, basados en las ideas de un pacifista vasco y en mis propias reflexiones, que podrían ser útiles para un proceso de paz definitivo.

En general, he demostrado que las personas se ven atrapadas en los conflictos insolubles, cuán útil es la memoria para perpetuar la existencia de la violencia en una determinada sociedad y diversas ideas para escapar de las trampas humanistas de los conflictos. Además, he descrito cómo algunas teorías han caído en las redes de su teorización y abstracción seductora, teorías que definía como trampas intelectuales. He mostrado por qué es mucho más eficaz entender un conflicto compilando relatos y vivencias y desarrollando estudios etnográficos en las zonas conflictivas. Y eso sólo es posible mediante estancias prolongadas en dichas zonas. Pensar que sólo podemos meditar, reflexionar en torno a los conflictos de unas formas muy concretas o que los actores políticos o sociales consideren que no hay posibilidad de salir de un conflicto enquistado no son más que trampas intelectuales.

Espero haber aportado ideas que los actores involucrados en el proceso vasco consideren interesantes y útiles para el proceso de paz. Así, espero haber contribuido al proceso de paz vasco con una serie de herramientas analíticas destinadas a fomentar la reflexión en torno al conflicto vasco y la construcción de un proceso de paz vasco para un futuro vasco.

Anexo

Sinopsis del artículo de J. P. Linstroth titulado: «Vías Vascas hacia la Paz: avanzar hacia un nuevo amanecer, un nuevo comienzo», en *Journal of Peace and Conflict Studies*, (noviembre de 2006), pp. 4-6:

«Como investigadores y expertos en pacificación es fundamental que entendamos las culturas que estamos describiendo y que encontremos en ellas las voces activas, es decir, todas las expresiones de mentalidad cultural. Sólo entonces podemos entender conceptos nativos de reconciliación y resolución, desde una perspectiva subjetiva. Éste es el imaginario que necesitamos, no aquél basado en conceptos falsos y altamente moralizantes tomados a terceros, sino el basado en profundas preocupaciones humanas insertas en la matriz cultural de las sociedades y desde sus múltiples puntos de vista. Si contamos historias de otras culturas nuestras opiniones deben basarse en el respeto y la empatía, en la medida de lo posible, para tratar de captar la esencia de la realidad, sólo entonces podemos llamarla «paz» (bakea). Por esta razón, cuando pienso en el proceso de paz del País Vasco pienso en el modo en que formulan ideas en su propio idioma y el significado que dan a los conceptos en euskara, una de las pocas lenguas pre-Indoeuropeas y quizá la más antigua de Europa occidental.

Cuando los vascos se embarquen en este viaje desconocido, buscarán apoyo mutuo y camaradería en el proceso hasta lograr un cierto grado de «armonía» (gogaidetasuna). Aun es más difícil para ellos el modo de incorporar al «otro» (aurkakoa), España y Francia, como partes del proceso. Por lo que España y Francia deben decidir cómo permitir más autonomía al País Vasco, quizá incluso independencia en la nueva Europa, la Europa sin fronteras, la nueva federación de estados europeos.

Resumiendo, para la paz no hay otra opción que la comunicación y el diálogo. En consecuencia, si el País Vasco y España toman el ejemplo de Irlanda para esta aventura, deberán percibir que la actitud mental abierta y el diálogo entre todos los partidos políticos son elementos esenciales para la reconciliación, la amistad y la resolución del conflicto. La lección de Irlanda, entre otras, es que hay que crear un espacio de confianza, aunque en apariencia no haya ninguno. Asimismo, hay que fomentar irremisiblemente el «respeto» (begirunea), apertura para escuchar a todas las partes, para ser paciente y permitir que el diálogo fluya. En consecuencia, hay que abandonar las diferencias del pasado y construir la paz ladrillo a ladrillo, muy despacio y «con mucha calma» (lasai-lasai). En definitiva, el camino hacia la paz es largo y costoso.

113

Está en juego mucho más que el proceso de paz o una mesa de diálogo, está en juego la creación de una «sociedad pacífica», algo vital. La construcción de una paz real, práctica y duradera es mucho más que arte y ciencia y tiene que ver con modificar los principios, transformar los sistemas de valores, creencias y desear vivir en un entorno pacífico. Podríamos preguntarnos, ¿qué son las sociedades pacíficas y cómo las conceptualizamos?

Ello acarrea, por supuesto, el abandono de la capacidad bélica, para luchar, y la tendencia a perpetuar el conflicto, en definitiva ser «pacificadores» (bakegileak). Además del cese de las «acciones» (ekintzak) por parte de ETA, así como sus armas, secuestros e impuesto revolucionario, supone también que España reduzca su presencia policial en Euskadi, que derogue su política antiterrorista, sus leyes anticonstitucionales, especialmente las que suspenden el *habeas corpus* y permiten los estados de excepción. Además, exige legalizar los partidos políticos que el Gobierno español considera de tendencia terrorista y que en el pasado apoyaban a ETA (Batasuna). Exige también la amnistía para los refugiados políticos, aquellos activistas que viven en el extranjero.

Todas esas actuaciones por parte del Estado suponen para la población vasca los restos terribles de la dictadura franquista, la presencia del Estado totalitario en pleno siglo XXI. En definitiva, el nuevo comienzo se basa en concesiones, concesiones mutuas, aunque en ocasiones éstas sean excepcionalmente incómodas».

Bibliografía

ANDERSON, BENEDICT

(1991 new edn.). *Imagined Communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. Londres: Verso.

AUGSBURGER, DAVID W.

(1992). *Conflict Mediation Across Cultures: pathways and patterns*. Londres: Westminster John Knox Press.

AVRUCH, KEVIN

(1998, new edn. 2004). *Culture & Conflict Resolution*. Washington, DC, EE.UU. Institute of Peace.

AVRUCH, KEVIN Y BLACK, PETER W.

(2001). «Conflict Resolution in Intercultural Settings: problems and prospects» en *The Conflict and Culture Reader*, (ed.) Pat K. Chew. Nueva York: New York University Press, pp. 7-14.

AZAR, EDWARD E.

(1990). *The Management of Protracted Social Conflict: theory and cases*. Aldershot, GB: Dartmouth Publishing Co. Ltd.

BANKS, MARCUS

(1996). *Ethnicity: anthropological constructions*. Londres: Routledge.

BERLIN, SIR ISAIAH

(ed. Henry Hardy) (2006). *Political Ideas in the Romantic Age: their rise and influence on modern thought*. Princeton: Princeton University Press [basado en su manuscrito no publicado de 1952].

BLOCH, MAURICE E. F.

(1998). *How We Think They Think: anthropological approaches to cognition, memory and literacy*. Oxford: Westview Press.

BOULDING, ELISE

(1988, new edn. 1990). *Building a Global Civic Culture: education for an interdependent world*. Syracuse: Syracuse University Press.

BOURDIEU, PIERRE

(1988). *Homo Academicus*. Stanford: Stanford University Press.

BUCAILLE, LAETITIA

(2004). *Growing Up Palestinian: Israeli occupation and the Intifada generation*. Princeton: Princeton University Press.

BURTON, JOHN W.

(1987). *Resolving Deep-Rooted Conflict: a handbook*. Lanham, EE.UU.: University Press of America.

CHEW, PAT K. (ED.)

(2001). *The Conflict and Culture Reader*. Nueva York: New York University Press.
Clifford, James (1988). *The Predicament of Culture: twentieth-century ethnography, literature, and art*. Cambridge, EE.UU.: Harvard University Press.

COWAN, JANE K., DEMBOUR, MARIE-BÉNÉDICTE, Y WILSON, RICHARD A. (EDS)

(2001). *Culture and Rights: anthropological perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.

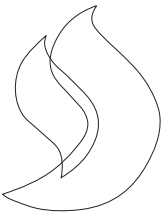
- CROCKER, CHESTER A., HAMPSON, FEN OSLER, AND AALL, PAMELA
(2004). *Taming Intractable Conflicts: mediation in the hardest cases*. Washington, DC: EE.UU. Institute of Peace Press.
- (eds.) (2005). *Grasping the Nettle: analyzing cases of intractable conflict*. Washington, DC: EE.UU. Institute of Peace Press.
- DANIEL, E. VALENTINE
(1996). *Charred Lullabies: chapters in an anthropology of violence*. Princeton: Princeton University Press.
- DIAMOND, LOUISE Y McDONALD, JOHN
(1996, 3ª edn). *Multi-Track Diplomacy: a systems approach to peace*. West Hartford, EE.UU.: Kumarian Press.
- DRYZEK, JOHN S.
(2000). *Deliberative Democracy and Beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- ESPIAU IDOYAGA, GORKA
(2006). «The Basque Conflict: new ideas and prospects for peace». En Special Report: United States Institute of Peace (USIP), núm. 161. Washington, DC: EE.UU. Institute of Peace Press, pp. 1-12.
- FELDMAN, ALLEN
(1991). *Formations of Violence: the narrative of the body and political terror in Northern Ireland*. Chicago: University of Chicago Press.
- FISHER, ROGER Y URY, WILLIAM
(1991, orig. 1981). *Getting to Yes: negotiating agreement without giving in*. Nueva York: Penguin Books.
- FRY, DOUGLAS P.
(2006). *The Human Potential for Peace: an anthropological challenge to assumptions about war and violence*. Oxford: Oxford University Press.
- GALTUNG, JOHAN
(2000). «Conflict, War and Peace: a bird's eye view» en *Searching for Peace: the road to TRANSCEND*, (eds.) Johan Galtung, Carl G. Jacobsen, y Kai Frithjof Brand-Jacobsen. Londres: Pluto Press.
- GALTUNG, JOHAN, JACOBSEN, CARL G. Y BRAND-JACOBSEN, KAI FRITHJOF (EDS.)
(2000). *Searching for Peace: the road to TRANSCEND*, Londres: Pluto Press.
- GELL, ALFRED
(1999, nueva edn. 2006). «Vogel's Net: traps as artworks and artworks as traps». En *The Art of Anthropology: essays and diagrams*, Alfred Gell (ed, Eric Hirsch). Oxford: Berg, pp. 187-214.
- IBARRETXE MARKUARTU, JUAN JOSÉ
(2006). Speech by the Lehendakari (President) of the Basque Government. Sin publicar, Washington, DC: EE.UU. Institute of Peace, 6 de junio.
- JENKINS, RICHARD
(1997). *Rethinking Ethnicity: arguments and explorations*. Londres: SAGE Publications Ltd.
- KEMP, GRAHAM Y FRY, DOUGLAS P. (EDS.)
(2004). *Keeping the Peace: conflict resolution and peaceful societies around the world*. Londres: Routledge.

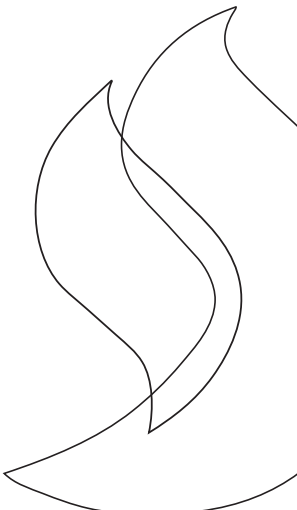
- KOH, HAROLD HONGJU Y SLYE, RONALD C. (EDS)
(1999) *Deliberative Democracy and Human Rights*. New Haven: Yale University Press.
- KRIESBER, LOUIS, NORTHRUP, TERREL A., Y THOMPSON, STUART J. (EDS).
(1989). *Intractable Conflicts and Their Transformation*. Syracuse: Syracuse University Press.
- LAIDLAW, JAMES
(2004). «Introduction», in *Ritual and Memory: toward a comparative anthropology of religion*, (eds) Whitehouse, Harvey y Laidlaw, James. Oxford: Altamira Press.
- LEDERACH, JOHN PAUL
(1995). *Preparing for Peace: conflict transformation across cultures*. Syracuse: Syracuse University Press.
- LEVINE, ROBERT A.
(2000). «Epilogue», en *Cultures Under Siege: collective violence and trauma*, (eds.) Robben, Antonius C. G. M. y Suárez-Orozco, Marcelo M. Cambridge: Cambridge University Press.
- LINSTROTH, J. P.
(Próximamente). «COMMENTARY: Basque Avenues Toward Peace: building a new road to a new dawn, a new beginning», en *Journal of Peace and Conflict Studies* (PCS), Fall Issue, vol. 13, núm. 2.
—(2006). Especial: «La Tregua desde los E.E.U.U.», Revista Elkarri, pp. 42-46, mayo.
—(2005). «An Introductory Essay: Are We in ‘The Age of Resistance’ in a Post-9/11 World?», introducción Special Issue of the Peace and Conflict Studies Journal, vol. 12, núm. 2 (Fall Issue), pp. 1-54.
—(2002a). «Basque Imagination and Commemorative Identity: local history and every day life in relation to the Hondarribian ‘Alarde’ (1638-2000)», Tesis doctoral no publicada, Institute of Social and Cultural Anthropology, University of Oxford, Oxford (Reino Unido).
—(2002b). «The Basque Conflict Globally Speaking: material culture, media and Basque identity in the wider world», *Oxford Development Studies*, 30 (2): 205-222.
—(2002c). «History, Tradition, and Memory among the Basques», *History and Anthropology*, 13 (3): 159-189.
- MEDEM, JULIO
(2003). Película: *Euskal Pilota: larrua harriaren kontra/La Pelota Vasca: la piel contra la piedra*. PAL/ Region [110 mins; 417 mins. En version extendida].
- MESSER, ELLEN
(2002). «Anthropologists in a Wider World with and without Human Rights», en *Exotic No More: anthropology on the front lines*, (ed) Jeremy MacClancy. Chicago: University of Chicago Press, pp. 319-337.
- MITCHELL, CHRISTOPHER R.
(1997). «Intractable Conflicts: keys to treatment», *Gernika Gogoratuz*, ensayo núm. 10, 1-17.
- NORDSTROM, CAROLYN
(1997). *A Different Kind of War Story*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

- ROBBEN, ANTONIUS C. G. M. Y SUÁREZ-OROZCO, MARCELO M. (EDS.)
(2000). *Cultures Under Siege: collective violence and trauma*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RUBIN, JEFFREY Z. Y SANDER, FRANK E. A.
(2001). «Culture, Negotiation, and the Eye of the Beholder» en *The Conflict and Culture Reader*, (ed.) Pat K. Chew. Nueva York: New York University Press, pp. 15-16.
- SANSONE, LIVIO
(2003). *Blackness without Ethnicity: constructing race in Brazil*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- STOTZKY, IRWIN P.
(1999). «Creating the Conditions for Democracy», en *Deliberative Democracy and Human Rights*, (eds) Koh, Harold Hongju y Slye, Ronald C. New Haven: Yale University Press.
- STRATHERN, ANDREW, STEWART, PAMELA J., Y WHITEHEAD, NEIL L. (EDS.)
(2006). *Terror and Violence: imagination and the Unimaginable*. Londres: Pluto Press.
- WHITEHEAD, ALFRED NORTH
(orig. 1925, 1967). *Science and the Modern World*. Nueva York: The Free Press.
- WHITEHOUSE, HARVEY
(1995). *Inside the Cult: religious innovation and transmission in Papua New Guinea*. Oxford: Clarendon Press.
- WILSON, RICHARD ASHBY Y MITCHELL, JON P. (EDS)
Human Rights in Global Perspective: anthropological studies of rights, claims and entitlements. Londres: Routledge.
- WIMMER, ANDREAS
(2002). *Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict: shadows of modernity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ZARTMAN, I. WILLIAM
(2005). «Analyzing Intractability» en *Grasping the Nettle: analyzing cases of intractable conflict*, (eds.) Crocker, Chester A., Hampson, Fen Osler, y Aall, Pamela. Washington, DC: EE.UU. Institute of Peace, pp. 47-64.
—(2001). «The Timing of Peace Initiatives: hurting stalemates and ripe moments», *The Global Review of Ethnopolitics*, vol. 1, núm. 1, 8-18.
- Zulaika, Joseba y Douglass, William A.
(1996). *Terror and Taboo: the follies, fables, and faces of terrorism*. Londres: Routledge.

Nota

¹ El magnífico artículo de Alfred Gell (1999, nueva edn. 2006) «Vogel's Net: traps as artworks and artworks as traps» fue publicado originalmente en *Journal of Material Culture* (vol. 1 [1]: 15-38) e impreso de nuevo, a título póstumo, en la colección de ensayos titulada *The Art of Anthropology: essays and diagrams* (ed. Eric Hirsch), pp. 187-214.





Irlanda del Norte: las experiencias de la Northern Ireland human rights commission

SR. BRICE DICKSON¹

*Primer Director de la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte(1998-2005).
Profesor de Derecho Internacional y Comparado de la
Queen 's University, Irlanda del Norte*

Brice Dickson lleva investigando y haciendo campaña por los derechos humanos desde finales de los años 70, como jurista y abogado de carrera. Ha impartido clases de derecho como profesor en tres universidades del Reino Unido (Leicester, Ulster and Belfast), además de estudiar dos años de derecho en Francia y Alemania.

Desde 1990 a 1996 formó parte del Comité para la Igualdad de Oportunidades en Irlanda del Norte, pasando a continuación al cargo de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos para Irlanda del Norte, el organismo que se creó a raíz de la firma del acuerdo de paz pactado en Irlanda del Norte en 1998.



CURRÍCULUM

Desde su puesto ha sido un gran defensor de la creación de instituciones que defiendan con eficacia los derechos humanos en todo el mundo. Desde marzo de 2005, desarrolla su labor docente en la Universidad de Queen's, en Belfast (Irlanda del Norte), donde imparte clases de Derecho Internacional y Comparado.

SINÓPSIS

En mi ponencia abordaré lecciones extraídas de la experiencia que tuvimos en la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte durante los primeros años del acuerdo de paz, las cuales pueden resultar muy valiosas para ambos gobiernos, tanto para el Gobierno Vasco como para el Gobierno Español.

Los temas principales son los siguientes :

Si en el País Vasco se crea una institución para la protección de los derechos humanos, será imprescindible dotarla de los poderes y medios necesarios para hacer frente con eficacia a los retos que se le presenten.

Uno de los mencionados poderes sería la capacidad de llevar casos a los tribunales.

La nueva institución de Derechos Humanos se ocuparía también de las conclusiones de derechos producidos en el pasado. Además, si se decide que la institución tendrá algo que decir en el proceso de reconciliación y de búsqueda de la verdad en el País Vasco, ese tema deberá quedar concretado de una manera clara y determinante, y deberá dotarse de los medios específicos y las competencias imprescindibles para llevar a cabo la mencionada misión.

La nueva institución asumiría el compromiso de promover y defender todos los derechos humanos reconocidos por la comunidad internacional, incluso la normativa establecida en el ámbito de la igualdad y la justicia económica y social.

Irlanda del Norte: las experiencias de la Northern Ireland human rights commission

Introducción

En este documento pretendo plasmar las lecciones que pueden aprender los gobiernos vasco y español, y la sociedad civil del País Vasco, gracias a la experiencia de la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte (la NIHRC) mientras funcionó, en los primeros años de la aplicación del acuerdo de paz. Lo hago a sabiendas de que las circunstancias de Irlanda del Norte y del País Vasco no son idénticas y de que es peligroso suponer que las instituciones que son adecuadas en un contexto puedan ser válidas en un contexto diferente.

Antecedentes

La NIHRC fue oficialmente constituida el 1 de marzo de 1999. Su creación fue una promesa del Acuerdo de Belfast (Acuerdo de Viernes Santo) del 10 de abril de 1998, y la legislación destinada a cumplir esa promesa (la Ley de Irlanda del Norte de 1998) había sido aprobada el 19 de noviembre de 1998. El nombramiento del primer Director a tiempo completo (quien suscribe) y de los otros nueve Comisarios a tiempo parcial fue anunciado a principios de 1999. De los diez Comisarios originales, cinco eran mujeres y cinco hombres; seis pertenecían a la comunidad protestante y seis a la católica². Fueron nombrados por el ministro del Gobierno Británico responsable de los asuntos de Irlanda del Norte (el entonces Secretario de Estado, Dr. Mo Mowlam), pero los diez habían solicitado su puesto contestando a un anuncio público y habían sido entrevistados por un grupo de personas de las cuales sólo una era funcionario del gobierno (los demás eran legos ajenos al gobierno).

123

La NIHRC no fue el primer organismo oficial designado para trabajar en materia de derechos humanos en Irlanda del Norte. En un intento por solucionar los problemas de Irlanda del Norte en 1973, se estableció la Comisión Asesora Permanente sobre Derechos Humanos (SACHR) en 1974³. Siguió existiendo hasta que fue reemplazada por la NIHRC en marzo de 1999.

¿Por qué se necesitaba un nuevo organismo? Principalmente debido a que la SACHR era considerada por muchos observadores como un organismo poco conocido e ineficaz, que no había conseguido mejorar de forma significativa la situación de derechos humanos en Irlanda del Norte en sus 25 años de vida. Se reconocía que había realizado un buen trabajo en materia de discriminación religiosa y política, influyendo en la adopción de nuevas leyes implacables en esos ámbitos en 1976, 1989 y 1998, pero que quizás no había realizado muchos avances en el campo de la legislación antiterrorista, derecho penal, legislación sobre compensación civil o la redacción de una Declaración de Derechos para Irlanda del Norte⁴. Muchos atribuyeron la falta de éxito a: (a) su falta de recursos, que sólo permitía contratar a dos o tres miembros del personal y a ningún Comisario a tiempo completo, (b) su falta de poderes, que, como reza su nombre, limitaba el papel del organismo a una función meramente asesora, y (c) la falta de respeto hacia sus opiniones en los círculos

gubernamentales y parlamentarios, tal y como refleja el hecho de que sólo uno de sus informes llegara a ser debatido en Westminster. Mientras existió la SACHR, Irlanda del Norte fue gobernada directamente por el Gobierno Británico: los intentos de poner fin a la violencia en Irlanda del Norte y de que los grupos políticos locales acordaran compartir el poder en una Asamblea Local habían fracasado, con la excepción de unos pocos meses a principios de 1974⁵.

Cuando, a finales de 1980, empezaron las negociaciones sobre cómo lograr una paz duradera en Irlanda del Norte, algunas de las partes implicadas en las negociaciones recalcaron que, según sus análisis, los problemas persistían porque los esfuerzos del Gobierno Británico por proteger los derechos humanos en Irlanda del Norte habían sido escasos. Esto fue afirmado principalmente por los partidos nacionalistas –los partidos Social Democrático y Laborista, y el Sinn Féin– pero también por personas y organizaciones no-gubernamentales interesadas en las libertades civiles y la justicia. Los partidos Unionistas y el propio Gobierno Británico no compartían este punto de vista. Una de las principales reivindicaciones de los defensores de los derechos humanos era la promulgación de una Declaración de Derechos para Irlanda del Norte, es decir, un Acuerdo del Parlamento que garantizase a todas las personas de Irlanda del Norte todos los derechos humanos incluidos en los tratados internacionales, como el Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de derechos económicos, sociales y culturales⁶.

¿Cuáles eran las principales preocupaciones en materia de derechos humanos en Irlanda del Norte en aquella época? Muchas estaban relacionadas con diferentes problemas, por ejemplo:

Prácticas policiales referentes al uso de la fuerza, especialmente el uso de balas reales y de plástico;

la aplicación de la legislación de «excepción» y antiterrorista, desde el registro de personas y hogares, hasta la detención de sospechosos para su interrogatorio y los juicios de sospechosos de terrorismo sin jurado en los llamados tribunales «Diplock»; y

la «connivencia» de la policía y otros cuerpos de seguridad con integrantes de organizaciones paramilitares unionistas ilegales, cuyos miembros actuaban con frecuencia como informadores.

En esa época, a la mayoría de los defensores de los derechos humanos no les interesaban los abusos de derechos humanos cometidos por organizaciones ilegales no-estatales, como el Ejército Republicano Irlandés, el Ejército de Liberación Nacional Irlandés, la Asociación para la Defensa del Ulster o la Fuerza de Voluntarios del Ulster. Para 1999 el índice de asesinatos y bombas obra de estos grupos había disminuido de forma significativa, tras el anuncio del alto al fuego en 1994 y 1997⁷. Sin embargo, no disminuyó el índice de los llamados «ataques de castigo», que consistían golpear brutalmente con bates de baseball a chicos jóvenes, o en dispararles a las rodillas, tobillos y codos para castigarles por su supuesto comportamiento antisocial⁸.

Entre las cuestiones de derechos humanos que no estaban relacionadas con los disturbios, las que más preocupaban a los defensores eran los derechos del niño, los derechos de los viajeros irlandeses y miembros de otras minorías étnicas, los derechos de los discapacitados y los derechos de la mujer. Curiosamente, no se hablaba mucho del hecho de que las mujeres rara vez pudieran abortar en Irlanda del Norte: la mayoría de las organizaciones de defensores comprendieron que sus miembros tenían opiniones encontradas acerca del aborto y el simple hecho de plantearlo podría dividir su organización en dos⁹.

Para garantizar que se trataran de forma adecuada las cuestiones de derechos humanos después del acuerdo de paz y el restablecimiento del gobierno en Irlanda del Norte en 1998, los defensores comenzaron a abogar por la sustitución de la SACHR por una comisión de derechos humanos semejante a las instituciones que ya existían en otros países que salían de conflictos (como Sudáfrica¹⁰). También tendría que cumplir las normas para las instituciones nacionales de derechos humanos acordadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993, los llamados Principios de París¹¹. Al mismo tiempo, se hacía más presión para la creación o el refuerzo de otros organismos que tuvieran una función, directa o indirecta, en la protección de los derechos humanos en Irlanda del Norte. Tras unas frenéticas discusiones sobre la formulación del Acuerdo de Viernes Santo, en marzo y abril de 1998, la versión final incluyó un apartado referente a los derechos humanos¹².

El Acuerdo dio lugar a la creación no sólo de la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte (en marzo de 1999), sino también de la Comisión de Igualdad (octubre de 1999)¹³, el Consejo del Ombudsman y las Actuaciones Policiales (noviembre de 2000) y el Comité de Inspección de la Jurisdicción Penal (en 2002). Más tarde, se añadieron un Comisario para Nombramientos Judiciales¹⁴, un Comisario para la Supervisión de la Actuación Policial, Un Comisario de Supervisión de la Justicia y una Comisión de Seguimiento Independiente¹⁵. Se confirmó el papel de otros organismos relevantes, como el de los visitantes legos a las comisarías, el Comisario Independiente para los Sospechosos de Terrorismo Detenidos y el Asesor Independiente para los Procedimientos de Quejas Militares. En 1999 se creó una Comisión Independiente para la Ubicación de los Restos Mortales de las Víctimas pero hasta 2005 no se designó un Comisario para las Víctimas (con competencias limitadas). La Comisión de Derechos Humanos era, por consiguiente, uno de tantos organismos creados para ayudar a poner en práctica el proceso de paz.

Es importante destacar una coincidencia: justo cuando se creó la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte, el Parlamento Británico promulgó la Ley de Derechos Humanos de 1998 para todo el Reino Unido. Esta ley requiere a todos tribunales del Reino Unido que garanticen la mayoría de los derechos del Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos. Así, se cumplía una promesa hecha por el Partido Laborista cuando luchaba por el poder antes de las elecciones generales británicas de 1997 y el Partido Conservador gobernaba el país desde 1979. La Ley de Derechos Humanos no tenía nada que ver con el proceso de paz de Irlanda del Norte. Entró en vigor en octubre de 2000.

125

Competencias de la Comisión de Derechos Humanos

Las competencias de la Comisión se establecen en la sección 69 de la Ley de Irlanda del Norte de 1998. *Tiene que:*

- Revisar la idoneidad y efectividad en Irlanda del Norte del derecho y la práctica con respecto a la protección de los derechos humanos;
- asesorar al Secretario de Estado y al Comité Ejecutivo de la Asamblea de Irlanda del Norte sobre las medidas legislativas y de otro tipo que se deberían tomar para proteger los derechos humanos;
- asesorar a la Asamblea sobre si un proyecto de ley es compatible con los derechos humanos;
- fomentar el entendimiento y el conocimiento de la importancia de los derechos humanos en Irlanda del Norte (y, para ello, puede emprender, encargar o proporcionar ayuda financiera o de otro tipo para actividades de investigación o educación);

asesorar sobre el alcance para definir derechos en una declaración de derechos para Irlanda del Norte;
hacer todo lo posible para garantizar la creación de una Comisión Conjunta con la Comisión de Derechos Humanos Irlandesa.

La Comisión también *podrá*:

Ayudar a las personas e interponer procesos judiciales que impliquen jurisdicción o prácticas relacionadas con la protección de los derechos humanos;
realizar las investigaciones que considere necesarias u oportunas;
decidir publicar sus consejos y el resultado de sus investigaciones.

Retos a los que se enfrenta la Comisión

Cuando se creó la NIHRC, algunos sectores tenían grandes esperanzas de que hiciera mucho por los derechos humanos. Sin embargo, de forma casi inmediata, quedó claro que la Comisión tendría que luchar duramente para dejar huella. Con la sabiduría que da la experiencia, creo que se debió a cuatro factores principales:

- Aunque en el Acuerdo se reconoció la necesidad de una Comisión de Derechos Humanos, está claro que los políticos unionistas que ayudaron a negociar el Acuerdo apoyaban la idea mucho menos que los políticos nacionalistas; la Comisión podría haber sido una concesión realizada por los unionistas a cambio de una parte del Acuerdo que querían pero los nacionalistas no; además de esta falta de consenso político acerca de la necesidad de una comisión, existía una diferencia de opinión con respecto a las referencias de las personas nombradas para la Comisión.
- Por herético que pueda parecer a algunos, la situación de los derechos humanos en Irlanda del Norte en 1999, no era tan grave como para tener una necesidad *apremiante* de hacer una reforma; por supuesto, había que cambiar muchas cosas, pero lo mismo ocurría en otros lugares del Reino Unido y de la República de Irlanda. Con respecto a los cambios que había que realizar en la legislación, como la legislación que regía a la policía, la propia Comisión no tenía poder para insistir en la promulgación de dicha legislación. En cualquier caso, se crearon otras instituciones para reformar la policía.
- Las competencias y recursos otorgados a la Comisión fueron poco adecuados desde el principio.
- Entre los Comisarios quedaron patentes las diferencias de opinión en cuanto a cómo defender las cuestiones relativas a los derechos humanos, qué prioridades establecer y cuál era equilibrio entre los derechos individuales y los intereses de la sociedad.

Es necesario decir unas palabras sobre cada uno de estos factores¹⁶.

Falta de apoyo político

Desde la creación de la Comisión, quedó claro que los políticos más escépticos con el valor de la Comisión fueron los unionistas. Por ejemplo, Trimble, el entonces Primer Ministro del Ejecutivo de Irlanda del Norte, se oponía especialmente a ella (y no me daba la mano en las reuniones). La Comisión siempre tuvo dificultades para persuadir a los partidos unionistas de que contribuyeran en las cuestiones relativas a los derechos humanos

(incluidas las propuestas de una Declaración de Derechos para Irlanda del Norte, sobre lo cual encontrarán más información a continuación).

En particular, a los políticos unionistas no les gustaba que tantos miembros de la Comisión (seis) fueran, o hubieran sido recientemente, miembros del Comité para la Administración de la Justicia, una organización no gubernamental que algunos sectores consideraban demasiado favorable con las opiniones nacionalistas sobre la situación política de Irlanda del Norte (postura que la organización negó tajantemente). Algunos también pensaban que en la Comisión había demasiados académicos en derecho (cuatro) y no suficientes profesionales de la justicia (sólo uno). Los unionistas contrarios al Acuerdo se quejaban de que ninguno de los 10 Comisarios era de su sector, a pesar de que un 28% de las personas que votaron en el referéndum del Acuerdo de Viernes Santo en mayo de 1998 había votado en contra y, por ley, la Comisión tenía que ser «representativa de la comunidad». También afirmaban que algunos de los Comisarios que procedían de un entorno protestante eran, en realidad, nacionalistas por persuasión política. A pesar de los esfuerzos de la Comisión por acallar estas críticas (que, si eran ciertas, la culpa era del gobierno por hacer los nombramientos en primer lugar¹⁷), siguieron siendo notorias y problemáticas para la Comisión durante los seis primeros años de su existencia.

Por supuesto, es frecuente que los partidos políticos se quejen de los nombramientos realizados para los organismos públicos. Los cargos electos se resienten de que otras personas puedan llegar a puestos influyentes sin tener que pasar por los rigores de una elección. En Irlanda del Norte existe el problema añadido de que, a menudo, la legislación obliga a algunos organismos públicos, como la Comisión de Derechos Humanos, a ser «representativa de la comunidad». Hasta la fecha, los tribunales han interpretado que esta frase sólo significa que la procedencia religiosa de los miembros de los organismos públicos en cuestión debería reflejar en líneas generales la fe del conjunto de la población de Irlanda del Norte.

127

Situación reinante en materia de derechos humanos

No hay que olvidar que, en 1999, hacía tiempo que se habían logrado las reivindicaciones originales del movimiento para los derechos civiles de Irlanda del Norte de finales de los 60. La discriminación en las disposiciones de las votaciones y en la asignación de alojamientos eran cosa del pasado, y hacía años que existían leyes muy estrictas para evitar la discriminación debido a la fe o la opinión política tanto en el sector público como en el privado¹⁸. La brutalidad policial contra los detenidos también se había extinguido. Las cuestiones pendientes en materia de derechos humanos se centraban en los abusos supuestamente cometidos en virtud de leyes antiterroristas (p. ej. durante registros y detenciones) y la connivencia entre las fuerzas armadas legítimas y los paramilitares loyalistas ilegales. Con esta situación, siempre iba a ser difícil para la Comisión conseguir un mayor éxito en materia de derechos humanos. Podría, y así lo hizo, abogar con éxito por enmiendas a algunas leyes propuestas, políticas y prácticas, pero la prensa se hizo poco eco de estas intervenciones. Trabajó duro para mejorar la formación sobre derechos humanos que recibían los policías, elaborando varios informes sobre la materia pero este trabajo solía quedar a la sombra del que realizaba la oficina del Ombudsman de la Policía, mucho más poderosa y con más recursos. Pueden consultar todas las actividades realizadas por la Comisión entre 1999 y 2005 en sus informes anuales, disponibles en Internet¹⁹.

Competencias y recursos de la Comisión

Las competencias y recursos concedidos a la Comisión fueron más bien míseros desde el primer día. En lo referente a los recursos, el presupuesto era de tan sólo £750.000. Hay

que reconocer que era tres veces el presupuesto anual de su predecesora, la SACHR, pero no era en absoluto suficiente para permitir a la nueva Comisión realizar la investigación, los estudios y el trabajo que tenía que hacer para lograr un verdadero impacto en Irlanda del Norte. A finales del sexto año de la Comisión (2004-05), gracias al importante cabildeo de los Comisarios y otras personas, y a la entrega de planes de negocio convincentes, la Comisión consiguió se ampliara su presupuesto anual a £1.350.000, un aumento del 80% con respecto a su asignación inicial. Sin embargo, seguía siendo poco en comparación con el presupuesto de algunos organismos relacionados²⁰.

En lo referente a las competencias, la Comisión no tuvo tanto éxito. Tal como requería la legislación por la que se regía, la Comisión entregó un informe al Gobierno dos años después de su creación, en 2001. En este informe revisó en detalle sus competencias y concluyó que necesitaba muchos más poderes para ser realmente eficaz como órgano de control de los derechos humanos. El gobierno no respondió a este informe hasta 15 meses más tarde, y lo hizo emitiendo un documento de consulta, dando a la gente plazo para responder hasta agosto de 2002. A partir de entonces, a pesar del cabildeo de la Comisión (incluida la entrega de una revisión suplementaria de sus poderes en abril de 2004), no ocurrió nada más hasta diciembre de 2004, cuando el gobierno anunció que había decidido en principio conceder a la Comisión el derecho de acceso a lugares de detención y la facultad de obligar a presentar pruebas al realizar sus averiguaciones. Casi un año más tarde, en noviembre de 2005, el gobierno emitió otro documento de consulta sobre estas propuestas, permitiendo hacer comentarios hasta febrero de 2006.

Desde entonces, no se ha vuelto a oír nada sobre las propuestas. Sin duda, el Gobierno diría que está esperando a una oportunidad legislativa conveniente para promulgar los cambios. Sin embargo, aunque se otorguen los poderes, nunca serán todos los que la Comisión quería cuando elaboró el informe en 2001. El problema será la letra pequeña de la legislación. El derecho a acceder a lugares de detención ya ha sido concedido a la Comisión en la práctica (aunque hubo una controversia al respecto en 2003-04). Es probable que el poder para exigir la presentación de pruebas por escrito no dé a la Comisión un mayor acceso que el actual (para sí misma y para otras entidades) mediante la Ley de Libertad de Información de 2000, que entró en vigor en enero de 2005. Se seguirá prohibiendo a la Comisión ver documentos relacionados con la «seguridad nacional». En este ámbito, las competencias de la Comisión no tendrán nada que ver con las del Ombudsman de la Policía de Irlanda del Norte, que figuran entre las más amplias de todos los organismos de supervisión del mundo²¹.

Diferencias de opinión dentro de la Comisión²²

Respecto al modo de funcionamiento de la Comisión en sus primeros tiempos, creo que existía la posibilidad de que se produjeran dos escisiones. Una de ellas entre los Comisarios que sentían que habían sido nombrados para la Comisión con el fin de que aplicasen su experiencia personal y sus conocimientos en el análisis de las cuestiones de derechos humanos que surgieran, y los que sentían que habían sido nombrados, ante todo, para representar a ciertos sectores o para asegurarse de que se protegieran los derechos de un sector particular de la comunidad. La otra posible escisión era entre los Comisarios que creían que el trabajo de la Comisión debería centrarse principalmente, si no únicamente, en supuestos abusos de derechos humanos cometidos por organismos del Estado, y los Comisarios que creían que la Comisión también debería tratar supuestos abusos (generalmente mucho más graves) cometidos por organismos no-estatales, como las organizaciones paramilitares ilegales.

Esta última diferencia de opinión se manifestó de forma más pública en el otoño de 2001, en la época de la llamada «protesta» por parte de los simpatizantes de los paramilitares lealistas contra el uso de una carretera por las jóvenes colegialas católicas y sus padres cuando iban y volvían del colegio (el conflicto de Holy Cross). Mientras que algunos Comisarios querían centrarse en los abusos de los derechos de los niños (y los adultos) cometidos por los paramilitares, otros querían centrarse en lo que consideraban el fracaso de la policía para evitar que los *protestors* dieran a conocer su opinión. La diferencia de opinión llegó a un punto crítico cuando un grupo de Comisarios involucró a la Comisión en el juicio de un caso en el que la policía fue acusada de incumplir la Ley de Derechos Humanos, incluso después de que en una reunión de todos los miembros de la Comisión se hubiera decidido no participar, siguiendo el asesoramiento de un experto jurista externo²³.

Otro foco de diferencias de opinión dentro de la Comisión fue la redacción del borrador de la Declaración de Derechos para Irlanda del Norte, un trabajo que le asignó tanto el Acuerdo de Viernes Santo como la Ley de Irlanda del Norte de 1998. Tras haber consultado durante un año sobre qué creía la gente que debería incluirse en esa Declaración, la Comisión publicó un borrador de propuestas en septiembre de 2001 y, de nuevo, lo sometió a consulta. No se llegó a una aprobación unánime²⁴. Quienes no apoyaban en absoluto a la Comisión (principalmente políticos unionistas), solían decir que la Comisión había sobrepasado sus competencias legales elaborando un borrador de Declaración en vez de dar unos puntos de reflexión. Algunas personas pertenecientes a ONG de derechos humanos quedaron descontentas porque la Declaración no contenía todos los aspectos que ellos querían. El Gobierno Británico se mostró poco entusiasta porque no deseaba una Declaración de Derechos que diera a los habitantes de Belfast más derechos que a los de Birmingham, Glasgow o cualquier otro lugar del Reino Unido. Y al Gobierno Irlandés le pareció poco convincente porque, según el Acuerdo de Viernes Santo, cualquier documento establecido para proteger los derechos humanos en Irlanda del Norte tendría que reflejarse en la República de Irlanda, y el Gobierno temía no estar a la altura de una declaración como aquella.

129

A algunos nacionalistas de Irlanda del Norte no les gustó el borrador porque en una cláusula concedía a las personas el derecho a no ser etiquetados como unionistas o nacionalistas, o como protestantes o católicos. Al parecer, estos críticos creían que esta reforma minaría las leyes sobre discriminación política y religiosa de Irlanda del Norte al permitir a los solicitantes de puestos de trabajo (por ejemplo) decir que no eran protestantes cuando, en realidad, sí lo eran. Incluso se persuadió a un influyente defensor del pueblo en materia de fondos de inversión de Nueva York para que hablara sobre esta cláusula (aunque, más tarde, admitió que no había leído el borrador de la Declaración de Derechos). Para otros, la cláusula era una señal de que la Declaración de Derechos reconocería a las personas el derecho a no ser siempre etiquetadas como procedentes de la comunidad protestante o católica. Hay mucha gente en Irlanda del Norte que se considera tanto irlandesa como británica, y quieren que sus hijos se eduquen en colegios integrados. Están hartos de ser catalogados de forma sectaria y sienten que se está violando su derecho a vivir en una sociedad plural con varias identidades.

Inactividad del gobierno y logros de la Comisión

El borrador de la Declaración de Derechos de 2001 había sido aprobado de forma unánime por todos los Comisarios a pesar de que, en algunos pasajes, incluía diferentes opciones que reflejaban las opiniones de los Comisarios expresadas a lo largo de los debates. Sin embargo, en 2002, de forma bastante inesperada, dos Comisarios dimitieron de la Comisión

alegando desacuerdo con el enfoque que daba la Comisión a la Declaración de Derechos. Un tercer Comisario hizo lo propio en 2003. El gobierno no hizo nada por ocupar esos puestos libres y tampoco reaccionó cuando finalizaron los mandatos de otros Comisarios, en 2004. Para entonces, la Comisión se componía de siete miembros y fue ese grupo el que publicó un segundo borrador de la Declaración de derechos en abril de 2004. Hasta septiembre de 2005 el gobierno no nombró a otros Comisarios para que trabajaran con los dos que aún quedan en su puesto. En la actualidad, hay de nuevo diez Comisarios, cuatro mujeres y seis hombres; cuatro son considerados protestantes y seis católicos. Parecen trabajar más compenetrados que el primer grupo.

Hay poderosos argumentos para pensar que el Gobierno Británico creó una Comisión de Derechos Humanos para Irlanda del Norte sabiendo que no tendría que tomarse en serio los consejos de la Comisión y que ésta carecería del poder necesario para sacar a la luz los abusos de derechos humanos cometidos en el pasado que pudieran incomodar al gobierno. También fue importante el hecho de que se diera a los tribunales de Irlanda del Norte, prácticamente al mismo tiempo, el poder de garantizar que las autoridades públicas de Irlanda del Norte no violaran en el futuro los derechos que confería a las personas la Convención Europea, gracias a la Ley de Derechos Humanos de 1998. Es posible que el Gobierno Británico pensara que no tenía que observar los consejos de la Comisión porque, en la mayoría de las cuestiones, el poder para realizar los cambios residía en la Asamblea de Irlanda del Norte y su Comité Ejecutivo. Sin embargo, la Asamblea sólo se reunió entre diciembre de 2000 y octubre de 2002, con un paréntesis de tres meses en la primavera de 2001. Incluso mientras la Asamblea local se reunía, la responsabilidad de los asuntos «reservados», incluidas la jurisdicción penal y la policía, recaía sobre el Parlamento Británico en Londres. Estas competencias aún no han sido transferidas, aunque es probable que lo sean poco después de que se vuelva a convocar la Asamblea, cuandoquiera que eso suceda. El Gobierno Británico sabía, sin duda, que podía tomarse con calma las propuestas de la Comisión referentes a la Declaración de Derechos porque (a) ya había promulgado la Ley de Derechos Humanos de 1998, (b) al Gobierno Irlandés no le interesaba cabildear en favor de las propuestas y (c) no era probable que los partidos de la oposición de Westminster se quejaran si no se avanzaba en la Declaración.

El segundo borrador de la Declaración de Derechos elaborado por la Comisión fue un intento de acabar con las críticas sobre el primer borrador, publicado dos años y medio antes. Diría que es un documento excelente pero, desde la suspensión de la Asamblea de Irlanda del Norte en octubre de 2002 (por las supuestas actividades de espionaje del Sinn Féin), no ha habido en Irlanda del Norte un panorama político adecuado para estudiar la Declaración de Derechos. En la actualidad, la idea de que el panorama mejore lo suficiente como para que los partidos estudien juntos una Declaración de Derechos, parece poco probable²⁵.

Un aspecto del trabajo de la NIHRC que ha sido reconocido universalmente como algo que merecía la pena son sus actividades en el ámbito internacional. Hablo de discursos anuales ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, la entrega de documentos a organismos que supervisan el cumplimiento de los tratados como el Comité de Derechos Humanos, el Comité sobre los Derechos de los Niños y el Comité Contra la Tortura, y el compromiso con otros mecanismos de derechos humanos de la ONU como los relatores especiales, representantes especiales y grupos de trabajo. La Comisión ha participado plenamente en reuniones organizadas por el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones de Derechos Humanos y, en dos ocasiones, ha organizado sesiones de formación para

el personal de estas instituciones de todo el mundo. La Comisión ha intervenido en un caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, participando en los debates del Consejo de Europa sobre la reforma del Tribunal Europeo y sobre medidas antiterroristas más eficaces que, al mismo y tiempo, garanticen el respeto de los derechos humanos, y advirtió al Gobierno del Reino Unido que, al invadir Irak en las circunstancias que reinaban en marzo de 2003, había incumplido el derecho internacional.

La Comisión también tuvo más éxito asesorando a organismos que no pertenecieran al gobierno. El Servicio de Policía de Irlanda del Norte y, finalmente, el Servicio de Penitenciaría de Irlanda del Norte, sí que aprovecharon los conocimientos de la Comisión, especialmente en lo referente a la formación y el cuidado de presos vulnerables. La Comisión también consiguió llevar a los tribunales algunos casos de violación de los derechos humanos, bien financiando a litigantes individuales o interviniendo en los casos, incluidos casos ante la Cámara de los Lores. En un caso importante, la Comisión acudió a la Cámara de los Lores para confirmar que no había ningún impedimento legal para que interviniera en juicios o aceptara invitaciones de jueces para actuar como *amicus curiae*²⁶.

La Comisión era, y sigue siendo, una fuente de información para los medios de comunicación que, a menudo, se dirigían a ella para que opinara sobre la polémica de última hora en materia de derechos humanos. Ha trabajado con éxito con todos los demás «quangos»²⁷ de Irlanda del Norte, aprobando Memorándums de acuerdos formales con muchos de ellos. Ha trabajado en estrecha colaboración con la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda, que también fue prevista en el Acuerdo de Viernes Santo pero no fue creada hasta 2001²⁸. Los conocimientos generales del público en materia de derechos humanos también han sido subrayados por el trabajo de la Comisión, como demuestran varios estudios de opinión. Basta echar un vistazo a los informes anuales de la NIHR (todos ellos disponibles en su página Web), y a sus numerosas publicaciones, para ver lo ocupada que ha estado y lo productiva que ha sido. Este fue el enfoque de un informe muy elogioso preparado por el Comité Mixto de Derechos Humanos del Parlamento del Reino Unido en 2001²⁹.

Sin embargo, en algunos asuntos importantes la Comisión ha defraudado a algunos sectores. Esto se debe a que en Irlanda del Norte hay una gran cantidad de cuestiones relacionadas con el conflicto que, en la actualidad, no se rigen por las normas internacionales de derechos humanos (la piedra angular que ha guiado a la Comisión en todas sus actividades). Entre estas cuestiones se incluye el sistema óptimo para garantizar el reparto del poder dentro de una sociedad dividida, la entrega de las armas que poseen organizaciones paramilitares ilegales, el desmantelamiento de instalaciones de seguridad invasivas, la participación de antiguos reclusos y antiguos partidarios de la violencia en puestos de responsabilidad, y la izada de banderas y exposición de emblemas. Así mismo, existen muchas normas ambiguas en materia de derechos humanos que pueden ayudar a determinar cómo debería funcionar un proceso de verdad y reconciliación en una sociedad que sale del conflicto. Al no poder participar de forma significativa en los debates de este tipo de asuntos y el resultado de los mismos, puede que algunos consideren a la Comisión de Derechos Humanos como un actor periférico del proceso de paz de 1998. Sin embargo, ha realizado un gran trabajo en los ámbitos de responsabilidad que le atañen.

Principales lecciones

Entonces ¿cuáles son las principales lecciones que destacaría de la experiencia de la Comisión de Irlanda del Norte que puedan ser útiles para el proceso de paz del País Vasco?

En primer lugar, tanto si nos gusta como si no, las organizaciones políticas seleccionarán con cuidado las cuestiones de derechos humanos que vayan a tratar. Utilizarán la retórica de los derechos humanos para corroborar sus demandas más acuciantes, pero no siempre reconocerán que muy pocos derechos humanos son absolutos y que, en ocasiones, la mayoría de los derechos de las personas tienen que ser relegados, por buenas razones, a un segundo plano en beneficio de la sociedad. En Irlanda del Norte ha sido especialmente difícil aplicar un «análisis de los derechos humanos» a los problemas que suponen las marchas polémicas y protestas. Por lo tanto, las personas no deberían poner demasiadas esperanzas en una institución de derechos humanos nacional: su margen de maniobra no es siempre muy amplio, especialmente si la propia institución se convierte en un «balón de fútbol» político.

En segundo lugar, si se tiene que crear una institución de derechos humanos para el territorio vasco, es fundamental que se le confiera el poder necesario para marcar una verdadera diferencia en el futuro. Tendrá que ser un organismo respetado por el/los gobierno(s), en público y en privado. El/los gobierno(s) tendrán que comprometerse a responder a todas las opiniones publicadas por el organismo³⁰, aunque la respuesta sea negativa.

En tercer lugar, se deberá especificar el papel del organismo de derechos humanos en un futuro proceso de verdad y reconciliación dentro del territorio vasco. Así mismo, habrá que asignarle competencias y recursos para esos fines.

En cuarto lugar, para realizar sus otras actividades con eficacia, la institución deberá contar con los recursos necesarios. Además, el organismo deberá ser totalmente responsable de su administración financiera y el gobierno no deberá controlar cómo lo hace. Los planes de negocio y corporativos del organismo no tendrán que obtener necesariamente la aprobación del gobierno, y los ajustes de personal no deberán ser aprobados oficialmente.

En quinto lugar, las personas elegidas para trabajar en el organismo, como directores o como miembros del personal, deberán tener algunas características personales, la más importante de las cuales será probablemente la habilidad de actuar como miembros de un equipo. Por supuesto, todos ellos deberán comprometerse a respetar todas las normas internacionales de derechos humanos (recibiendo formación especializada en la materia, si fuera necesario) y estar preparados para reconocer que las Naciones Unidas y otros organismos internacionales ahora aceptan que los derechos humanos pueden ser violados tanto por entidades no-estatales como por entidades estatales.

Por último, el organismo deberá ser guiado por expertos profesionales en los medios de comunicación, que sabrán cómo hacer que el organismo sobresalga de forma eficaz y haga frente a los cambios. El entorno político en el que actuará será complicado y, si no quiere hundirse o perder un importante apoyo público, tendrá que venderse bien. Deberá hacerlo como una institución seria, centrada en los derechos humanos, una institución que forma parte de una red internacional de organismos de derechos humanos y que cumple los Principios de París de las Naciones Unidas. La nueva institución tendrá que desempeñar un papel en el plano internacional y el plano local. De este modo, será más fuerte y más admirada.

Notas a la conferencia

¹ Profesor de Derecho Internacional y Comparativo, Queen's University Belfast; bdickson@qub.ac.uk. Antiguo Director de la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte, 1999-2005. Quiero recalcar que los puntos de vista expresados en este documento son totalmente personales y que no serán necesariamente compartidos por antiguos o actuales miembros de la Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte.

² La población de Irlanda del Norte (1,7 millones) se divide de la siguiente manera: apenas un 46% protestante y 54% católica.

³ Ley Constitucional de Irlanda del Norte de 1973, art. 20.

⁴ Se ofrece un resumen de la postura que adoptó en varios asuntos en la publicación de W D Flackes y S Elliott, *Northern Ireland: A Political Directory* (2ª ed., 1983; Blackstaff Press, Belfast). En cuanto a la Declaración de Derechos, prefería una declaración que abarcara todo el Reino Unido, no sólo Irlanda del Norte, y que se basara en gran medida en el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos.

⁵ Otro intento de transferencia en 1982 fracasó al cabo de dos años.

⁶ Véase *Making Rights Count* (Comité sobre la Administración de la Justicia, Belfast; 1990), cap. 7.

⁷ Desde 1992 existía una Comisión Internacional Independiente sobre la Entrega de Armas Paramilitares.

⁸ Véase C Knox y R Monaghan, *Informal Justice in Divided Societies: Northern Ireland and South Africa* (2002), así como D Feenan, *Informal Criminal Justice* (2002). En 1997, por ejemplo, se produjeron 228 ataques de este tipo, en 2000 se produjeron 268 y en 2003 se produjeron 305.

⁹ El derecho al aborto sigue siendo muy restringido en Irlanda del Norte, al igual que en la República de Irlanda.

¹⁰ Las competencias de la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica provienen principalmente de la Constitución de Sudáfrica de 1996 y la Ley sobre la Comisión de Derechos Humanos de 1994.

¹¹ Véase el Anexo 1 al final.

¹² Véase el Anexo 2 al final.

¹³ Este organismo fue el resultado de la unión de varias entidades anteriores: la Comisión para la Igualdad de Oportunidades (que trata la discriminación de sexo), la Comisión para la Igualdad Laboral (que trata asuntos de discriminación por fe y opinión política), la Comisión para la Igualdad Racial y el Consejo sobre Discapacidades de Irlanda del Norte. También se le encargó la supervisión de los deberes del artículo 75, según el cual todas las autoridades públicas de Irlanda del Norte tienen que respetar la necesidad de fomentar la igualdad de oportunidades y las buenas relaciones.

¹⁴ Desde entonces, se ha convertido en una Comisión de Nombramientos Judiciales.

¹⁵ Este último organismo fue creado para supervisar la importancia de las actividades paramilitares que seguían produciéndose. Véase la Ley de Irlanda del Norte de 2003 (Comisión de Supervisión, etc).

¹⁶ Véase también S Livingstone y R Murray, *Evaluating the Effectiveness of National Human Rights Institutions: The Northern Ireland Human Rights Commission, with Comparisons from South Africa* (Universidad de Bristol y Queen's University Belfast, 2005).

¹⁷ Sin embargo, el Gobierno no defendió a la Comisión.

¹⁸ Véase la Ley Constitucional de Irlanda del Norte de 1973, art. 19; las Leyes de Igualdad Laboral (I del N) de 1976 y 1989; la Orden de Igualdad Laboral y de Trato (I del N) de 1998.

¹⁹ Véase www.nihrc.org.

²⁰ En 2004-05 la asignación del gobierno para el Comisario del Irlanda del Norte para los Niños y Jóvenes era de £1.632.000; ese mismo año, la Comisión para la igualdad de Irlanda del Norte recibió £6.639.000 y el Ombudsman de la Policía de Irlanda del Norte £7.006.000.

²¹ Se establecen en las Leyes de la Policía (I del N) de 1998, 2000 y 2003.

²² Véase, Harold Good, «Making Mischief, The Betrayal of the Human Rights Commission», *Fortnight*, abril de 2004, págs.7-9.

²³ No se dio curso al caso en el Tribunal Superior, casi dos años después de que se calmara la controversia (véase *Re E's Application for Judicial Review* [2003] NIJB 39), y tampoco se ha dado curso a una apelación reciente a esa decisión (véase [2006] NICA 37). Ambas decisiones pueden consultarse en la página Web del *Northern Ireland Court Service*. Es probable que se solicite apelar a la Cámara de los Lores, y al Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

²⁴ Véase, por ejemplo, los artículos del número doble especial del *Northern Ireland Legal Quarterly*, vol. 52 (2001).

²⁵ Véase el acta Hansard del debate en el Comité para la Preparación del Gobierno de la Asamblea de Irlanda del Norte, 18 de agosto de 2006 (disponible en la página Web de la Asamblea). No hubo consenso para crear una mesa redonda en la que los partidos políticos y los representantes de los ciudadanos pudieran discutir las opciones de una Declaración de Derechos. El partido político con más apoyo, el Partido Unionista Democrático, quiere que la mesa redonda se cree dentro de uno de los Comités de la Asamblea de Irlanda del Norte, siempre y cuando dicha Asamblea sea restablecida (está suspendida desde octubre de 2002).

²⁶ *Re Northern Ireland Human Rights Commission* [2002] NI 236, [2002] UKHL 25.

²⁷ Acrónimo de «quasi-autonomous non-governmental organisations» (organizaciones no-gubernamentales semiautónomas).

²⁸ Existe un Comité Conjunto entre ambas Comisiones, que se reúne tres o cuatro veces al año para debatir sobre asuntos de interés mutuo.

²⁹ 14.º Informe de la Sesión Parlamentaria de 2002-03 (HL 132; HC 142).

³⁰ Como ocurre con la *Commission nationale consultative des droits de l'homme française*.

Anexo 1: Principios de París de 1993, ONU

Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos

Nota: En octubre de 1991, el Centro de Derechos Humanos organizó una reunión técnica internacional a fin de examinar y actualizar la información relativa a las instituciones nacionales de Derechos Humanos existentes. A la reunión asistieron representantes de instituciones nacionales, Estados, las Naciones Unidas, sus organismos especializados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

Además de intercambiar puntos de vista sobre las disposiciones vigentes, los participantes formularon un amplio conjunto de recomendaciones sobre la función y la composición, así como sobre el estatuto y las funciones de las instituciones nacionales de Derechos Humanos. A continuación, se resumen estas recomendaciones, que la Comisión de Derechos Humanos hizo suyas en marzo de 1992 (resolución 1992/54) y la Asamblea General (resolución A/RES/48/134, el 20 de diciembre de 1993).

A. Competencias y atribuciones

1. La institución nacional será competente en el ámbito de la promoción y protección de los Derechos Humanos.
2. La institución nacional dispondrá del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia.
3. La institución nacional tendrá, en particular, las siguientes atribuciones:
 - a) presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de auto sumisión, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los Derechos Humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; los dictámenes, las recomendaciones, las proposiciones y los informes, así como cualquier prerrogativa de la institución nacional, abarcarán las siguientes esferas:
 - todas las disposiciones de carácter legislativo y administrativo, así como las relativas a la organización judicial, destinadas a preservar y ampliar la protección de los Derechos Humanos; a este respecto, la institución nacional examinará la legislación y los textos administrativos en vigor, así como los proyectos y proposiciones de ley y hará las recomendaciones que considere apropiadas para garantizar que esos textos respeten los principios fundamentales en materia de Derechos Humanos; en caso necesario, la institución nacional recomendará la aprobación de una nueva legislación, la modificación de la legislación en vigor y la adopción de medidas administrativas o su modificación;
 - toda situación de violación de los Derechos Humanos de la cual decida ocuparse;
 - la elaboración de informes sobre la situación nacional en materia de Derechos Humanos en general o sobre cuestiones más específicas;

- señalar a la atención del Gobierno las situaciones de violación de los Derechos Humanos en cualquier parte del país, proponer medidas encaminadas a poner término a esas situaciones y, en su caso, emitir un dictamen sobre la posición y reacción del Gobierno;
- b) promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de Derechos Humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva;
- c) alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a esos textos y asegurar su aplicación;
- d) contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales, en cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud de tratados y, en su caso, emitir un dictamen a ese respecto, en el marco del respeto de su independencia;
- e) cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los Derechos Humanos;
- f) colaborar en la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los Derechos Humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional;
- g) dar a conocer los Derechos Humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo para ello a todos los medios de comunicación.

B. Composición y garantías de independencia y pluralismo

1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:
 - Las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los Derechos Humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socio-profesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;
 - Las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;
 - Los universitarios y especialistas calificados;
 - El Parlamento;
 - Las administraciones (de incluirse, los representantes de las administraciones sólo participarán en los debates a título consultivo).
2. La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de créditos suficientes. Esos créditos

deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de lograr la autonomía respecto del Estado y no estar sujeta a controles financieros que podrían limitar su independencia.

3. En el interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración del mandato. Este podrá prorrogarse bajo reserva de que se siga garantizado el pluralismo de la composición.

C. Modalidades de funcionamiento

En el marco de sus actividades, la institución nacional deberá:

1. Examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, que le sean sometidas por el gobierno o que decida conocer en virtud de sus atribuciones, a propuesta de sus miembros o de cualquier solicitante;
2. recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia;
3. dirigirse a la opinión pública, directamente o por intermedio de cualquier órgano de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones;
4. reunirse de manera regular y cada vez que sea necesario, en presencia de todos sus miembros, debidamente convocados;
5. establecer grupos de trabajo integrados por sus miembros, cada vez que sea necesario, así como secciones locales o regionales para facilitar el desempeño de sus funciones;
6. mantener la coordinación con los demás órganos de carácter jurisdiccional o de otra índole encargados de la promoción y protección de los derechos humanos (en particular, ombudsman, mediadores u otras instituciones similares);
7. establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la promoción y protección de los Derechos Humanos, el desarrollo económico y social, la lucha contra el racismo, la protección de los grupos especialmente vulnerables (en particular, niños, trabajadores migratorios, refugiados, incapacitados físicos y mentales) o de otras esferas especializadas, habida cuenta de la importancia fundamental de la labor de esas organizaciones para ampliar la acción de las instituciones nacionales.

137

D. Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional

La institución nacional podrá estar facultada para recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares. Podrán recurrir a ella los particulares, sus representantes, terceros, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de sindicatos y cualquier otra organización representativa. En ese caso, y sin perjuicio de los principios antes mencionados que se refieren a otros aspectos de la competencia de las comisiones, las funciones que se les encomienden podrán inspirarse en los siguientes principios:

1. Tratar de hallar una solución amistosa mediante la conciliación o, dentro de los límites establecidos por ley, mediante decisiones obligatorias o, en su caso, cuando sea necesario, siguiendo un procedimiento de carácter confidencial;
2. informar al autor de la demanda acerca de sus derechos, en particular de los recursos de que dispone, y facilitarle el acceso a esos recursos;
3. conocer de todas las denuncias o demandas o transmitir las a cualquier otra autoridad competente, dentro de los límites establecidos por ley;
4. formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer modificaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades encontradas por los demandantes para hacer valer sus derechos.

Anexo 2: Extracto del Acuerdo de Belfast (de Viernes Santo) de 1998

Derechos Humanos

1. Las partes del acuerdo afirman su compromiso de respetarse mutuamente y de respetar los derechos de los ciudadanos y la libertad de fe de todos los miembros de la sociedad. Frente a la reciente historia de conflictos en el seno de la sociedad norirlandesa, las partes defienden en especial:

- El derecho a la libertad de pensamiento político;
- el derecho a la libertad de religión y a la libertad de expresar la misma;
- el derecho a procurar democráticamente los objetivos nacionales y políticos;
- el derecho a buscar cambios constitucionales por medios pacíficos y legítimos;
- el derecho a elegir libremente el lugar de residencia;
- el derecho a la igualdad de oportunidades en todas las esferas de la actividad económica y social, independientemente de clase social, religión, discapacidad, sexo o etnia;
- el derecho a vivir libre de la amenaza de la violencia sectaria; y
- el derecho de las mujeres a participar plena e igualitariamente en la política.

Legislación del Reino Unido

2. El Gobierno Británico incluirá en la legislación de Irlanda del Norte la Convención Europea sobre Derechos Humanos (CEDH), estableciendo el acceso directo a los tribunales y medios de compensación si se incumple dicha Convención, incluida la capacidad de los tribunales de derogar la legislación de la Asamblea de Irlanda del Norte si ésta fuera contraria a la Convención.

139

3. Dependiendo del resultado de la consulta popular que se está realizando, el Gobierno Británico pretende crear, con carácter prioritario, la obligación legal de las autoridades públicas de Irlanda del Norte de ejercer sus funciones con arreglo a la necesidad de fomentar la igualdad de oportunidades en relación con las ideas políticas y la religión, el sexo, la raza, las discapacidades, la edad, el estado civil, la existencia de familiares de cuyo bienestar se sea responsable y la orientación sexual. Los organismos públicos deberán elaborar programas de normativas en los que se indique cómo se cumplirá esta obligación. Estos programas incluirían disposiciones sobre valoración de las medidas, incluida la evaluación del impacto de las mismas en los grupos correspondientes, consultas públicas, acceso público a servicios de información, control y calendario de aplicación.

4. Se invitará a la nueva Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte (véase el párrafo 5, a continuación) a que realice consultas y opine sobre la capacidad de definición, en la legislación emanada de Westminster, de los derechos suplementarios que complementen a los citados en la Convención Europea sobre Derechos Humanos a fin de reflejar las circunstancias especiales de Irlanda del Norte, haciendo uso, si fuera necesario, de la legislación y experiencia internacionales. Estos derechos adicionales recogerán los principios de respeto mutuo hacia la identidad y el espíritu de ambas comunidades, y el criterio de igualdad y, junto a la CEDH, conformará la Ley de Derechos de Irlanda del Norte. Entre los asuntos que estudiará la Comisión se incluyen:

- La formulación de la obligación general del gobierno y de los órganos públicos de respetar plenamente, sobre la base del principio de igualdad de trato, la identidad y el espíritu de las dos comunidades que integran Irlanda del Norte.
- Una formulación clara de los derechos en los que no se admitirá la discriminación y hacia cuales se observará el principio de igualdad de oportunidades tanto en el sector público como en el privado.

Nuevas Instituciones de Irlanda del Norte

5. Se constituirá una nueva Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte formada por representantes locales, de forma que refleje el equilibrio existente dentro de la comunidad. Dicha Comisión se establecerá mediante legislación emanada de Westminster, independientemente del gobierno, con capacidad y ámbito superiores a los que posee hoy en día el Comité Asesor Permanente sobre Derechos Humanos. Así mismo, incluirá competencias para supervisar la eficacia y adecuación de las leyes y prácticas, la presentación de recomendaciones ante el gobierno cuando fuere necesario, la difusión e información y la concienciación en materia de derechos humanos, el estudio de proyectos de ley que les traslade la nueva Asamblea y, cuando fuera conveniente, la presentación de demandas judiciales y el auxilio de particulares que presenten demandas judiciales.
6. Según del resultado de la consulta popular que se está realizando, el Gobierno Británico ha previsto crear una nueva Comisión de Igualdad, con capacidad legal, que sustituirá a la Comisión para la Igualdad Laboral, la Comisión para la Igualdad de Oportunidades (Irlanda del Norte), la Comisión para la Igualdad Racial (Irlanda del Norte) y el Consejo sobre Discapacidades. La nueva Comisión reunirá las funciones de las anteriores, ofreciendo asesoramiento, refrendando y supervisando las obligaciones legales en vigor e investigará las acusaciones de incumplimiento.
7. La nueva Asamblea de Irlanda del Norte deberá estudiar la posibilidad de reunir sus competencias en estos asuntos en un Departamento de Igualdad.
8. Todas estas mejoras se basarán en las actuales garantías recogidas en la legislación de Westminster en lo relativo a la judicatura, el sistema judicial y las actuaciones policiales.

Medidas similares adoptadas por el Gobierno Irlandés

9. El Gobierno Irlandés también adoptará medidas para consolidar la protección de los derechos humanos en su ámbito jurisdiccional. Teniendo en cuenta las tareas de la Comisión Mixta del Oireachtas referentes a la Constitución y el Informe del Grupo sobre Reforma Constitucional, el gobierno asumirá medidas que consoliden y refuercen la protección constitucional de los derechos humanos. Estas propuestas se cimentarán sobre la Convención Europea sobre Derechos Humanos y otras legislaciones internacionales existentes en ese ámbito y la adopción de la Convención Europea sobre derechos Humanos se analizará en ese contexto. Las medidas que se propongan deberán, al menos, garantizar un nivel de protección de los derechos humanos similar al correspondiente a Irlanda del Norte. Así mismo, el Gobierno Irlandés:
 - Creará una Comisión de Derechos Humanos con autoridad y ámbito de actuación equivalentes a los de Irlanda del Norte;

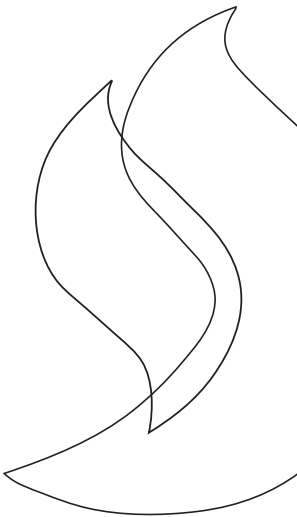
- elaborará las disposiciones acordadas lo antes posible para ratificar la Convención Marco del Consejo de Europa sobre Minorías nacionales (ya ratificada por el Reino Unido);
- aplicará normativa de mayor amplitud sobre igualdad laboral;
- introducirá normativa sobre igualdad de estatus; y
- seguirá tomando medidas activas que demuestren que respeta las distintas tradiciones culturales de la isla de Irlanda.

Comité Conjunto

10. Se prevé crear un Comité Conjunto de representantes de ambas Comisiones de Derechos Humanos, del norte y del sur, que actuarán como foro de análisis de los asuntos de derechos humanos en la isla de Irlanda. El Comité Conjunto estudiará la posibilidad de redactar una carta, que podrán firmar todos los partidos políticos democráticos. En ella se recogerán y refrendarán medidas para la protección de los derechos fundamentales de todos los habitantes de la isla de Irlanda.

Reconciliación y Víctimas de la Violencia

11. Los participantes en este acuerdo creen que es fundamental reconocer y abordar el sufrimiento de las víctimas de la violencia como elemento necesario para la reconciliación. Esperan conocer las conclusiones del trabajo realizado por la Comisión sobre las Víctimas de Irlanda del Norte.
12. Los participantes en este acuerdo reconocen el derecho de las víctimas a recordar y, así mismo, a contribuir al cambio de la sociedad. La consecución de una sociedad pacífica y justa será el verdadero recuerdo de las víctimas de la violencia. También reconocen las dificultades a las que se enfrentan los jóvenes que viven en áreas afectadas por el conflicto y respaldarán el desarrollo de iniciativas comunitarias especiales inspiradas en las mejores prácticas internacionales. La disponibilidad de servicios que ayuden a satisfacer las necesidades de las víctimas constituirá un elemento clave y esa ayuda será canalizada a través de organizaciones de voluntarios oficiales y de la comunidad que ofrezcan servicios de autoayuda y redes de apoyo con base local. Habrá que destinar suficientes recursos para ello, incluidas las partidas presupuestarias del estado adecuadas, a fin de cubrir las necesidades de las víctimas y costear los programas de ayuda en la comunidad.
13. Los participantes en el acuerdo reconocen y valoran la labor realizada por muchas organizaciones a favor de la reconciliación y la comprensión y respeto mutuos entre las comunidades y tradiciones culturales, en Irlanda del Norte y entre el norte y el sur de la isla, y piensan que dicha labor es fundamental en la consolidación de la paz y del acuerdo político alcanzado. Por ello, se comprometen a continuar apoyando a tales organizaciones y a estudiar la posible ampliación de la ayuda financiera que reciben para el trabajo de reconciliación que realizan. Un aspecto básico del proceso de reconciliación es la promoción de una cultura de tolerancia en todas las esferas de la sociedad, incluidas las iniciativas que favorezcan y fomenten la educación integrada y las zonas de viviendas mixtas.



La contribución de los mecanismos de supervisión internacional a la aplicación de acuerdos de paz: lecciones de Bosnia-Herzegovina

SR. ZORAN PAJIC

Investigador del Instituto de Política Internacional del King's College, Londres, Reino Unido.

Ex profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Sarajevo.

Miembro del Consejo de administración del Institute for War and Peace Reporting

El Dr. Zoran Pajic ha ostentado cargos académicos y en la administración pública. En el Instituto de Política Internacional, King's College, Londres ha sido Profesor Invitado.



CURRÍCULUM

En la Oficina del Alto Representante de la Comunidad Internacional en Bosnia Herzegovina, 2002-2005, ha sido Responsable del Departamento de Reformas Legislativas y Asesor Especial del Alto Representante en materia de Instituciones Nacionales.

Ha tomado parte como experto en el Proyecto DFID sobre Seguridad Personal, Protección en la Región y Acceso a la Justicia en los Balcanes, 2001.

En el Real Instituto de Asuntos Internacionales (Chatham House), Londres, 1998-2001, fue Investigador Asociado, en el Programa de Seguridad Internacional.

Participó como Asesor Legal Superior en el Grupo Internacional de Crisis, Oficina en Bosnia Herzegovina, Sarajevo, 1999-2000.

Es miembro del Consejo Asesor del Instituto Británico de Derechos Humanos, King's College, Londres, desde 1998 hasta la actualidad

Participa en la publicación Human Rights como miembro de la Junta de Revisión Editorial.

Es socio del Patronato del Instituto de Informes sobre Guerra y Paz, desde 1994 hasta la actualidad

Fue Jefe del equipo de Asesores Nacionales en el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, Oficina en Bosnia Herzegovina, 2000.

Realizó labores de Investigador Asociado Superior especializado en Derechos Humanos Internacionales, hasta junio de 1997, en la Facultad de Derecho y en el Instituto Británico de Derechos Humanos King's College, Londres, 1994-1999.

Fue Testigo Experto, presentado por parte de la Acusación, en el Tribunal Penal Internacional de las Naciones Unidas para la antigua Yugoslavia con sede en La Haya, 1997.

Investigador del British Council y Profesor Invitado Universidad de Essex, en el Departamento de Derecho y Centro sobre Derechos Humanos, Colchester, de septiembre 1992 a junio 1994.

Miembro de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, Grupo de Expertos para África Meridional, Naciones Unidas, Ginebra, 1991-1995.

Fue Profesor de Derecho Público Internacional en la Universidad de Sarajevo, Facultad de Derecho, 1972-1992.

Acudió como Invitado con beca, en la Universidad Vrije Brussel, Facultad de Derecho, Bruselas, febrero a julio 1982.

Entre sus titulaciones académicas destacan:
Licenciatura en Derecho, 1968, por la Universidad de Sarajevo.

Master en Derecho Internacional, 1974, por la Universidad de Sarajevo.

Doctorado en Derecho Internacional, 1984, por la Universidad de Sarajevo.

Master en Psicología de la Docencia en Educación Superior, 1981, de la Universidad de Sarajevo.

Su Docencia universitaria incluye:
Seminario de Doctorado, Centro Irlandés de Derechos Humanos, sobre Derechos Humanos y el Estado de Derecho.

Curso sobre Litigios por Crímenes de Guerra, en el Departamento de Estudios sobre la Guerra, King's College, Londres.

Curso sobre Derecho Público Internacional, en el Centro de Relaciones Internacionales, Universidad de Kent; Facultad de Derecho, Universidad de Sarajevo.

Curso sobre Instituciones Europeas, en el Master en Estudios Europeos, Universidad de Sarajevo.

Curso sobre Derechos Humanos en la Nueva Europa, impartido por el Departamento de Derecho, Universidad de Essex.

Entre 2002-2005 fue Director de Reforma Legislativa de la OAR y entre 1999-2000 ejerció como Asesor Ejecutivo Legal en la oficina del GCI en Bosnia.

Su experiencia asesora e investigadora se centra en la construcción estatal, el Estado de derecho y los derechos humanos.

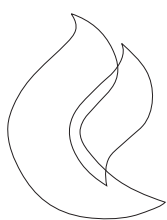
Tras el Acuerdo de Paz firmado en Dayton en 1995, Bosnia se encontró con una abrumadora presencia de potencias extranjeras y de mecanismos de supervisión por parte de la comunidad internacional. La tarea del Acuerdo de Dayton consistía en realizar un seguimiento de la aplicación del proceso de paz y en fomentar la reconstrucción tras la guerra; de modo implícito el Acuerdo de Dayton hizo del país un «protectorado» de facto de la comunidad internacional. Este caso es parte de un mandato más amplio por el cual la comunidad internacional decidió administrar una serie de territorios devastados por la guerra o por conflictos durante la década de los 90.

Cualquier potencia extranjera que pretenda imponer este mandato lo hará incompatible por definición con la condición de soberanía en un país (Bosnia), reconocido como tal por la comunidad internacional y con representación en prácticamente todas las organizaciones internacionales más relevantes. Aunque estas limitaciones indudablemente se basan en la agenda para restablecer los derechos humanos, el estado de derecho y la democracia, también hay que reconocer que el experimento bosnio sentó un precedente de cómo renunciar temporalmente a la soberanía y rendirse al gobierno de las agencias internacionales.

A medida que trascurrieron los años, quedó patente que la Constitución de Bosnia Herzegovina (o de Dayton) no iba a abrir el camino hacia un proceso de construcción estatal sólido. En lugar de aplicar un procedimiento formal de reforma constitucional, la Oficina del Alto Representante decidió interpretar parte del documento (el Apéndice 4) con mayor amplitud, lo que de hecho se ha traducido en cuatro años de revisión constitucional sobre cuestiones de envergadura. Este proceso ha conseguido, sin cambiar una sola palabra del texto, traspasar las competencias de gobierno en prácticamente todas las áreas del nivel local al estatal.

Bosnia Herzegovina se encuentra así ante una encrucijada del proceso de construcción estatal. Pese al largo camino recorrido por la comunidad internacional para conseguir una reforma *de facto*, hay que reconocer que se han agotado las posibilidades de reformar la Constitución por esa vía. El país ha culminado la fase post-Dayton, abriendo así la puerta de la fase pre-europea.

Cualquier cambio que acontezca en el futuro tendrá que seguir el procedimiento de enmienda formal que estipula el mismo texto constitucional. Las reformas pudieran incluir una reorganización interna del modelo de país o cambios en las fronteras que dividen los municipios o los cantones. Es posible que se reestructuren los turnos establecidos en el tripartito para ocupar la presidencia de Bosnia, que haya una reforma parlamentaria y de las competencias con que cuentan las cámaras para garantizar así derechos electorales universales y más equitativos, además de solucionar los problemas de doble ciudadanía, etc.



Contribución de los mecanismos supervisores internacionales en la aplicación de los acuerdos de paz: lecciones desde Bosnia y Herzegovina

En 1991 era bastante obvio que Bosnia y Herzegovina, entonces una de las seis repúblicas yugoslavas, no sobreviviría al colapso de Yugoslavia sin caer en la violencia. La cuestión, debatida aquel mismo año en varios seminarios celebrados en Sarajevo¹, parece aún pertinente: ¿podía evitarse la guerra entre 1992-95 y lograr una transición relativamente serena bajo un protectorado administrado y ejecutado por fuerzas internacionales? La idea del protectorado se basaba en la experiencia del sistema «fideicomisario» de la ONU, implantado en determinados territorios para ayudar a solucionar tensiones y conflictos que amenazaban la estabilidad interna y la transición hacia la independencia². Esta «Cuestión X» de nuestro tiempo había sobrevivido a la Guerra y continuaba a debate en los primeros años del Acuerdo de Paz de Dayton³. Casi todas las reuniones o entrevistas de prensa de Bosnia hacían alguna referencia a dicho dilema⁴. Un grupo de diversas ONG de la región abordó la cuestión e incluso logró audiencia ante un comité del Parlamento Europeo en 1994⁵.

Legado de Dayton

En realidad, en Bosnia nunca se ha implantado un protectorado o fideicomiso. Por el contrario, en virtud del Acuerdo de Dayton de 1995 el país recibió una abrumadora presencia de fuerzas internacionales y las instituciones internacionales se afanaron por controlar la ejecución de la paz y ayudar en la reconstrucción de la posguerra. Al mismo tiempo, cabe mencionar que el Acuerdo de Dayton ha puesto de forma implícita a Bosnia y Herzegovina bajo el «protectorado» de la comunidad internacional. Esta etiqueta podría sonar bastante controvertida, pero sigue siendo más aceptable que un «fideicomiso». Dejando a un lado las diferentes sensibilidades en torno a la estructura institucional prevista por el Acuerdo de Dayton para Bosnia y Herzegovina, se puede ilustrar claramente el argumento del protectorado. El primer lugar, la Oficina del Alto Representante actúa como timón en nombre de la comunidad internacional y tiene su sede en Sarajevo. El Alto Representante tiene como misión «facilitar los esfuerzos de los Partidos y movilizar y, de ser pertinente, coordinar las actividades de las organizaciones y agencias involucradas en los aspectos civiles del acuerdo de paz⁶». El Tribunal Constitucional de Bosnia-Herzegovina está compuesto por nueve miembros, de los que tres son personas extranjeras nombradas por el Presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁷. Durante los cinco primeros años el Gobernador del Banco Central fue extranjero, nombrado por el Fondo Monetario Internacional⁸. La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) nombraba al Defensor del Pueblo en Derechos Humanos, cargo ocupado también por altos funcionarios internacionales durante los ocho primeros años del Acuerdo de Dayton. La Cámara de Derechos Humanos funcionó con mayoría de miembros foráneos (8 de 14, nombrados por el Consejo de Europa) hasta 2003⁹. Finalmente, las fuerzas internacionales desplegadas en Bosnia y Herzegovina no tienen precedentes en cuanto a número de efectivos, artillería pesada y misión a cumplir. En consecuencia, podemos afirmar sin miedo a equivocarnos que la misión de la comunidad

internacional en Bosnia ha sido, *de facto*, un protectorado o, utilizando un vocabulario políticamente correcto, el país ha estado gobernado por una administración internacional. El caso del «protectorado» de Bosnia entra dentro de una misión más amplia, iniciada por la comunidad internacional a mediados de los 90, con el objetivo de administrar territorios divididos y castigados por guerras y conflictos. Las Naciones Unidas y la Unión Europea, fundamentalmente, han recibido una autoridad excepcional y han asumido la responsabilidad de gobernar en Bosnia y Herzegovina, Eslavonia Oriental, Kosovo y Timor Oriental. Tales iniciativas representan algunos de los experimentos más audaces en la gestión y resolución de conflictos intra-estatales por parte de terceras partes¹⁰.

El ejemplo más significativo son los poderes ejecutivo y legislativo otorgados, sin precedentes hasta entonces, al Alto Representante de la comunidad internacional en Bosnia¹¹. Un control tan poderoso por parte de una fuerza exterior es, *per definitionem*, incompatible con el status soberano de un país reconocido internacionalmente y confirmado como Estado independiente en el Acuerdo de Dayton, que a lo largo del proceso se incorpora a la mayoría de las organizaciones internacionales, de la ONU al Consejo de Europa. Bosnia y Herzegovina queda fuera de cualquier catalogación formal en el contexto del derecho internacional. *De iure*, tiene soberanía plena aceptada por las organizaciones internacionales a través del proceso de admisión a miembros plenipotenciarios. Además, el Anexo 4 del Acuerdo de Dayton, que declara la Constitución de Bosnia y Herzegovina, garantiza su carácter de Estado y lo define de forma expresa¹². Por otra parte, el mismo acuerdo contiene una serie crucial de limitaciones *de facto* impuestas por la comunidad internacional a las autoridades de Bosnia y Herzegovina en el ejercicio absoluto de sus poderes soberanos, hecho que plantea una interrogante sobre su carácter de Estado¹³. Aunque no hay duda de que dichas limitaciones se basan en la agenda fijada para restaurar los derechos humanos, para la aplicación de la legislación y la democracia, el experimento bosnio sienta no obstante un precedente de sometimiento temporal de la soberanía a la gobernanza por parte de organismos internacionales. Podríamos perfectamente calificar Bosnia y Herzegovina como un Estado *sui generis* pero este ejercicio de escapismo lo único que hace es desdibujar la respuesta a la pregunta sobre la responsabilidad de gobernar el país y ofrecer estabilidad y seguridad a su ciudadanía.

Cuando se logró el Acuerdo de Dayton parecía un instrumento internacional perfecto con el que parar la guerra y cambiar la situación vivida en Bosnia. Escrito en lenguaje diplomático abierto a múltiples interpretaciones, el acuerdo era suficientemente evasivo como para satisfacer a las partes involucradas, incluida la comunidad internacional. Al mismo tiempo, el texto del acuerdo era suficientemente preciso en sus funciones como para garantizar la paz y evitar un nuevo estallido de violencia a través del ojo atento de la comunidad internacional.

Constitución de Dayton y construcción estatal

Con el paso de los años se hizo evidente que el Acuerdo de Dayton no podría abrir un proceso firme de construcción estatal y de consolidación de las prerrogativas institucionales a nivel estatal. La mayoría de comentaristas y analistas culpan a la Constitución de Dayton (Anexo 4 del Acuerdo de Dayton) por dejar al país en situación de tiempo muerto y permitir la fragmentación de Bosnia en zonas étnicas. Pero no debería culparse a la Constitución en sí, sino al hecho de que el Acuerdo de Dayton no derogó las constituciones de las dos entidades bosnias, la Federación Bosnia (musulmanes bosnios) y Croata predominante, y la República Srpska (RS) dominada por Serbia. La Comunidad croata (posteriormente

República) de Herzeg-Bosnia, aunque nunca había sido tan importante como las otras dos, ha dejado también su huella en el Acuerdo de Dayton.

El debate constitucional surgió por la eliminación del término ‘república’ (de Bosnia y Herzegovina). A pesar del párrafo «continuación» de la Constitución, los redactores del Acuerdo de Dayton estipularon expresamente que República de Bosnia y Herzegovina dejaba de ser el nombre oficial y se sustituía simplemente por Bosnia y Herzegovina¹⁴. Tal redacción colocaba implícitamente el status de las entidades por encima del Estado, que supuestamente acomodaba una «república» y una «federación». Así, la estructuración del país escapa de toda práctica lógica así como de los principios de teoría constitucional. Además, en el proceso de disolución de la antigua Yugoslavia todas las repúblicas socialistas anteriores, es decir, estados miembro de la federación (FRSY), mantuvieron el término ‘república’ en sus nombres respectivos, salvo Bosnia y Herzegovina¹⁵. Se podría argumentar que este hecho, ignorado con frecuencia, dejaba a Bosnia en una situación política inferior con respecto al resto de estados emergentes de la antigua Yugoslavia y permitía que los poderes políticos serbios y croatas pusieran en duda el carácter estatal de Bosnia en los primeros años del Acuerdo de Dayton.

Y lo que es más importante, el Anexo 4 del Acuerdo de Dayton no trató la cuestión de las constituciones de las entidades y las dejó intactas, sin tener en cuenta que cuando las negociaciones empezaron en Dayton en noviembre de 1995 ambas constituciones pertenecían ya a una era diferente y habían sido creadas en las circunstancias que la comunidad internacional quería dejar atrás en la posguerra de Bosnia y Herzegovina. La Constitución de Dayton ni siquiera recoge disposición alguna que garantizara la conformidad de ambas constituciones con la estatal de reciente cuña. Por el contrario, limitaba dicha posibilidad a un enfoque casuístico que debería ser resuelto, eventualmente, por el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina¹⁶.

149

La República Serbia (RS) surgió en 1992 (9 de enero) y aprobó su propia Constitución el 28 de febrero del mismo año. La Constitución no deja dudas de que la RS pretendía ser un Estado independiente para la población serbia y no hacía referencia alguna a Bosnia y Herzegovina o a la población musulmana o croata¹⁷. La Federación de Bosnia y Herzegovina (FBH) fue ideada en el Acuerdo de Washington de marzo de 1994, como una «Federación en las zonas de la República de Bosnia y Herzegovina con una población mayoritaria bosnia y croata». El 30 de marzo de 1994 se proclamó la FBH sin ninguna referencia a la población serbia, salvo de forma condicional¹⁸. No contenía disposiciones explícitas que definieran a la federación como un Estado independiente, pero su estructura institucional reflejaba aspiraciones soberanas. La iniciativa de Washington reflejaba el deseo de la administración Clinton de simplificar el conflicto Bosnio reduciendo la guerra tripartita («todos contra todos») a una bilateral. De hecho, surgieron dos países en el territorio de Bosnia y Herzegovina: la existente y auto-proclamada RS y la FBH¹⁹.

Es obvio que en primavera de 1994 la comunidad internacional no consideraba a la RS como un elemento a incluir en la reconstrucción de Bosnia y Herzegovina. Además, el Acuerdo de Washington preveía establecer una confederación entre la República de Croacia y la propuesta Federación de Bosnia y Herzegovina²⁰. Aunque esta idea nunca se materializase, mostraba sin duda alguna las intenciones de los «padres» de la Federación tras el Acuerdo de Washington.

El Acuerdo de Dayton asumió precisamente la postura contraria, ubicando a los tres «pueblos constituyentes» bajo el mismo techo del Estado de Bosnia y Herzegovina,

confirmado explícitamente en el Anexo IV. Éste era el resultado menos controvertido en las nuevas circunstancias: ¡reavivar y reconstruir Bosnia y Herzegovina en sus fronteras antes de la guerra y avanzar! Se podía justificar históricamente y en términos políticos seguía el patrón de disolución de la antigua Yugoslavia, ya que casi todas las repúblicas mantuvieron sus fronteras previas. Pero la presencia de las constituciones de ambas entidades y sus estructuras gubernamentales que han obstruido permanentemente, con dinámicas continuas y variables, la ejecución del Acuerdo de Dayton han minado hasta hoy la eficacia del Acuerdo. Las constituciones de las dos entidades no eran conformes con las ideas recogidas en el Preámbulo del Anexo 4. Si bien el Preámbulo refleja una agenda para el futuro y reintegración de Bosnia y Herzegovina, creaba una ilusión que ayudó a ambas entidades a pretender que sus constituciones eran conformes al nuevo enfoque que la comunidad internacional preconizaba sobre Bosnia y Herzegovina²¹.

La derogación de las constituciones de ambas entidades en Dayton habría sido la única forma de otorgar algo de oxígeno al Anexo IV y así pudiera iniciar vida propia. Pero nadie se fijó ese hecho como prioritario. En su lugar, el Anexo IV se convirtió en rehén de las constituciones de las entidades. Sin embargo, una disposición estipula que «las entidades y cualquier subdivisión de las mismas cumplirán la presente Constitución, que deroga cualquier disposición contraria del derecho de Bosnia y Herzegovina y de las constituciones y ordenamientos jurídicos de las Entidades²²». Pero los procesos de toma de decisiones a nivel estatal fueron obstruidos o bloqueados completamente por el orden constitucional, que ha restado eficacia a esta disposición.

El hecho de dejar completamente vigentes las constituciones de las entidades planteó a los redactores del Anexo 4 muchas dificultades para reconciliar los elementos y lograr un Estado viable en la nueva Constitución. En consecuencia, las disposiciones generales de la Constitución de Dayton son bastante dubitativas a la hora de definir el país y aceptan un torpe compromiso entre la necesidad de garantizar una «sociedad plural» y la de proteger el concepto de la existencia *de facto* de sub-estados en Bosnia y Herzegovina. Los párrafos operativos de la Constitución, sin embargo, siguen claramente el razonamiento de las constituciones entitarias y, así, no consiguen abrir la vía a la construcción de un Estado apoyado por una estructura gubernamental eficaz y operativa a nivel estatal. Dicha anomalía llevó gradualmente a Bosnia a un punto de crisis constitucional y parálisis de las estructuras estatales. Ésta era la mejor solución para el futuro. Pero hizo patente la sabiduría del proverbio que dice que las cosas empeoran antes de empezar a mejorar, mejoría que en Bosnia sería el inicio de un nuevo proceso de construcción estatal.

La situación actual tardó mucho en aparecer, pero se podía haber previsto. Mientras el marco constitucional básico se mantuvo intacto durante casi una década, la vida siguió su curso. El crecimiento económico, aunque insuficiente, es bastante estable y abre nuevas oportunidades. Investigadores extranjeros comenzaron a palpar el terreno e implantaron varias empresas en distintas partes del país; el comercio exterior y las importaciones muestran una constante tendencia al alza, etc.²³ Todas las comunidades étnicas han sufrido cambios sociales dramáticos: regreso masivo de refugiados, reposición de las propiedades usurpadas o confiscadas en su día, presencia de la nueva generación nacida hace 15-25 años, etc. El proceso político introdujo también muchas cuestiones novedosas, tanto domésticas como internacionales: políticos de la posguerra han sustituido a los señores de la guerra; la memoria del pasado, incluidas las atrocidades de la guerra, es ahora una experiencia habitual para muchas personas; la inclusión en la Unión Europea y la OTAN son prioritarias en la actividad de todos los partidos políticos así como en el pensamiento de la población en

general, etc. La relación de cuestiones nuevas y positivas en la sociedad bosnia es larga y permanece abierta, pero necesita desesperadamente un nuevo marco administrativo y legal, más flexible, con el objeto de articular dichas cuestiones convenientemente. Las tendencias mencionadas anteriormente se ven atrapadas en un acuerdo constitucional y una composición nacional trasnochados, inadecuados y desfasados, en los que tratan de abrirse paso y abrir nuevas posibilidades.

Revisión *de facto* de la Constitución

Son muchas las voces que reclaman la enmienda de la Constitución mediante un procedimiento formal, pero dicha iniciativa no parecía realista hasta hace un año. Por una parte, la comunidad internacional estaba conmocionada por la oposición firme a cualquier cambio del Acuerdo de Dayton, proveniente fundamentalmente de la RS, y aterrada ante la posibilidad de desestabilizar la «paz de Dayton» si la bola de la enmienda comenzara a rodar²⁴. Por otra parte, el procedimiento de enmienda de la Constitución era imposible porque requería una amplia mayoría en la Asamblea Parlamentaria, mayoría muy difícil de conseguir²⁵.

Mientras tanto, la comunidad internacional, liderada por la Oficina del Alto Representante (OAR), intentó una vía alternativa destinada a mejorar y garantizar la eficacia de la estructura estatal para permitir así a Bosnia y Herzegovina convertirse en un miembro creíble de la comunidad internacional y participar de lleno en el proceso de integración europea. En lugar de cambiar la Constitución mediante un proceso formal, la OAR optó por cambiar *de facto* el Anexo 4. Esta opción surgió del convencimiento de que no se iba a modificar el Anexo 4 a corto plazo y de que éste podía impedir el éxito del intento bosnio de entrar en la Unión Europea.

151

Esa vía planteaba dos alternativas, una basada en una interpretación restrictiva del Acuerdo de Dayton y la otra basada en una interpretación extensiva. La primera otorgaría poderes a las entidades y reafirmaría el poder de las elites nacionalistas, manteniendo el status quo. Dicho enfoque se limita a aplicar la Constitución término a término y seguir estrictamente la redacción de todas y cada una de las disposiciones. La segunda se inspiraría en el preámbulo de la Constitución, que permite una visión diferente del país con más prerrogativas sustantivas para el legislativo estatal y las ramas ejecutivas del gobierno, lo que haría que las instituciones bosnias fueran más compatibles con aquellas de las democracias consolidadas, incluidas las instituciones europeas. En realidad la distinción no está completamente clara y existen muchas opciones intermedias entre ambas opciones. Todo aquél que defendiera una u otra alternativa, tanto a nivel doméstico como en la comunidad internacional, debería tener en cuenta el objetivo último: el mandato del Alto Representante y del Consejo de Ejecución de la Paz es ejecutar el Acuerdo de Dayton, no modificarlo²⁶. Lo que significa que todas las decisiones de la OAR se asientan en una fina línea entre mantener la paz y la estabilidad, ayudar al país a consolidar sus instituciones y posición interna pero, al mismo tiempo, trabajar en el restrictivo ámbito del Acuerdo de Dayton sin echar piedras sobre el tejado de uno mismo.

Hasta ahora la comunidad internacional ha aplicado un enfoque extensivo a la hora de interpretar la Constitución y ha dado prioridad al proceso de construcción institucional a nivel estatal. Dicho enfoque ha sido posible gracias, en primera instancia, a un entorno internacional y europeo favorable. El proceso de integración europea, incluida la ampliación de la UE, ofreció un incentivo significativo a la clase política bosnia y estimuló el debate

en torno al «futuro europeo» del país. Éste necesitaba una estructura gubernamental más funcional, así como instituciones estatales con poderes más amplios. En el ámbito nacional, la inevitable cooperación entre entidades relajó gradualmente las actitudes belicosas hacia las instituciones estatales, incluso en las zonas consideradas como los últimos bastiones de las fuerzas entitarias, el ejército y la policía. En los últimos cuatro años la interpretación extensiva del Anexo 4 ha acarreado una enmienda significativa, *de facto*, de la Constitución. Aunque no se ha tocado una sola letra del Anexo IV, dicho proceso estableció en todas las zonas del país una tendencia a trasladar las responsabilidades de gobierno de la entidad al ámbito estatal.

Los avances impulsados por el Alto Representante y aceptados posteriormente por las autoridades nacionales nos ofrecen ejemplos sorprendentes. El Consejo de Ministros de Bosnia y Herzegovina comenzó en un principio como un modesto órgano ejecutivo de carácter estatal, con una presidencia disfuncional rotativa y sólo tres ministros²⁷. Era lo máximo que se pudo exprimir de la Constitución en los primeros años de Dayton. Actualmente el Consejo de Ministros tiene una presidencia permanente (desde 2000) y el número de ministros ha aumentado gradualmente hasta ocho²⁸. En 2003 se creó el Tribunal de Bosnia y Herzegovina como tribunal de primera instancia en el país. Simultáneamente, se ha aprobado la nueva legislación penal y civil del país, y la legislación anterior ha sido enmendada y adaptada a los códigos estatales. Finalmente, a finales de 2005 los partidos políticos más importantes acordaron la reforma de la policía y relajar la tensión entitaria en su estructura institucional. Estos ejemplos pretenden mostrar varios avances significativos y basados únicamente en la interpretación «funcional» de la Constitución, sin tratar de abrir la peliaguda cuestión de enmendar el texto.

152

Sin embargo, hay que decir que algunos de esos cambios aún no han resultado en gobernanza plena y real y en funcionalidad de las instituciones nuevas o transformadas. Su implantación no siempre fue acompañada de la legislación o los códigos adecuados, cuyo desarrollo se ve obstaculizado en ocasiones por las entidades, problemas estructurales, etc. Podríamos describir la mayoría de los ministerios como «caracolas vacías» sin poder real ni responsabilidades propias. Carecen aún de procedimientos administrativos así como de un cuerpo competente de funcionarios que garantice la continuidad y el funcionamiento adecuado de la actividad cotidiana. Éste es un buen ejemplo de en qué queda el éxito alcanzado cuando la pelota cae en manos de los representantes nacionales. Muestra que existen límites en la aportación que la comunidad internacional puede hacer en un proceso de construcción estatal, a pesar de la envergadura de la misión encomendada.

Superar la encrucijada

Bosnia y Herzegovina ha llegado a una encrucijada en dicho proceso. El país ha superado el período post-Dayton y ha abierto las puertas de su fase pre-europea. Normalmente el primero se define como proceso de reconstrucción post-conflicto y es propio de países salientes de conflictos violentos en los que la autoridad estatal ha sido suplantada o abolida por el poder de señores de la guerra o milicias. Los casos de Afganistán, Bosnia, Timor Oriental, Kosovo y Somalia, aunque de naturaleza muy diferente, comparten muchas similitudes. El objetivo fundamental de dicho período es reconstruir instituciones devastadas y restaurar la estabilidad y la seguridad pública a través del despliegue de fuerzas de paz y policiales (en el caso de Bosnia, SFOR e IPTF). Como norma esta fase suele ser controlada por fuerzas exteriores y organismos internacionales. En Bosnia y Herzegovina incluyó tareas más corrientes pero no menos importantes como la ayuda humanitaria y la asistencia

técnica para eliminar minas antipersonales, restaurar el transporte público, el suministro de agua y electricidad, apoyar la moneda local, el sistema bancario, reconstrucción de hospitales, escuelas, etc.

Si el estado colapsado tiene la «suficiente fortuna como para lograr un nivel módico de estabilidad con la ayuda internacional (como en el caso de Bosnia)²⁹», está preparado para pasar a la siguiente fase. En el caso de Bosnia dicha fase ha coincidido con su proceso pre-europeo. El objetivo fundamental es crear instituciones estatales autosuficientes que puedan ganar confianza pública entre la ciudadanía y credibilidad a nivel internacional y, finalmente, sobrevivir a la retirada de la comunidad internacional.

Actualmente el éxito de la comunidad internacional en enmendar *de facto* la Constitución a pesar de los potenciales de la enmienda de la misma se ha agotado. Todo cambio venidero deberá seguir los cauces previstos por la Constitución para su propia enmienda. Dichos cambios podrían incluir una nueva definición de la estructura interna del país, así como el cambio de las fronteras entre las entidades o cantones (dentro de la Federación). Podrían acarrear la reestructuración de la presidencia tripartita rotatoria, transformar el Parlamento y las competencias de sus cámaras, garantizar los derechos electorales generales e iguales para todas las personas, así como abordar cuestiones de ciudadanía dual, etc.

En lo concerniente a la cuestión constitucional, la encrucijada de Bosnia es aún más compleja. En otras palabras, la situación actual tiene raíces profundas que se remontan a los acontecimientos y tramas políticas muy anteriores al Acuerdo de Dayton. Un solo trazo por parte de la comunidad internacional o una serie de enmiendas constitucionales apresuradas no pueden borrar todo ese legado.

Hablando en términos generales, en los últimos años de debates, notas de prensa y entrevistas en torno a cómo superar el impasse actual han surgido tres opciones diferentes³⁰. La primera aboga por descoser completamente la estructura de Dayton de manera que se abolieran las entidades y el Distrito de Brcko y se rechazara el concepto de territorios controlados por minorías étnicas. Territorialmente, se organizaría Bosnia y Herzegovina en varias zonas económicas «lógicas» y descentralizadas en base a principios diferentes a los actuales. El segundo enfoque defiende un Estado de Bosnia y Herzegovina totalmente descentralizado, adaptando sus instituciones al efecto. Y, finalmente, otra corriente aboga por un país dividido en tres entidades y no en dos, aplicando en consecuencia el principio de «simetría» entre etnicidad y territorialidad.

Corresponderá a la población de Bosnia y Herzegovina elegir el sistema en que desean vivir y forjar un consenso en el proceso de enmienda de la Constitución. Como parte de la apuesta bosnia por la UE, la Unión Europea y el Consejo de Europa deberían seguir estrechamente dicho proceso. Desde el inicio de las negociaciones entre Bosnia y la UE en torno del Acuerdo de Estabilización y Asociación a finales de 2005, el país se ha encontrado en lo que se conoce comúnmente como un viaje irreversible hacia su incorporación a la Unión Europea.

Controversias e inquietudes

Éste podría ser un momento apropiado para mostrar escepticismo en torno a la iniciativa estadounidense actual que pretende modificar la Constitución bosnia a comienzos de 2006. Aunque los Estados Unidos, incluidos legisladores y ONG, pudieran tener una aportación valiosa, deberían refrenarse y no adoptar un papel predominante en el proceso

de elaboración de propuestas enmendadoras. Esa tarea corresponde a sus colegas europeos. Ha llegado la hora de que Bosnia gire de forma seria y honesta hacia Europa, en todos los frentes. El avance en la agenda Europea no puede ser responsabilidad de unos pocos ministros del Estado mientras muchos otros aspectos se colapsan en su afán por llegar a los estándares europeos. Este país debe buscar en Europa principios y criterios de buena gobernanza, democracia, justicia y derechos humanos³¹. Actualmente en Bosnia el «camino hacia Europa» es el incentivo más poderoso para colectivos y comunidades, bien sean políticas, sociales, profesionales o generacionales. Atender y asimilar «100% Estados Unidos» podría, en estos momentos, ser contraproducente e incluso alejar a Bosnia de sus socios europeos, así como poner al país en una vía incompatible con los estándares constitucionales europeos. Al mismo tiempo, deberíamos reconsiderar el papel del Consejo de Europa en Bosnia y Herzegovina. Su presencia en el país ha sido bastante inerte y pasiva, por decirlo suavemente. Dicha organización, en la que Bosnia entró en 2002 con grandes expectativas, debería jugar un papel relevante en el debate sobre un nuevo marco constitucional y jurídico. El Consejo de Europa es la mayor opción para ofrecer su experiencia en torno a la implantación de los principios democráticos definidos en su Normativa, por no mencionar la asistencia legal y técnica que dicha organización podría ofrecer como organismo líder en la «europeización» de la región.

Finalmente, es una ilusión creer que la crisis del Estado bosnio puede ser superada mediante la enmienda de la Constitución. La sociedad bosnia carece absolutamente de un sentimiento de pertenencia a su propio país. A menudo la ciudadanía bosnia no está segura de su propia identidad, aparte de su etnia y religión. El proceso de forja de una identidad normalmente va acompañado de las historias exitosas que el país ofrece. Tales relatos promotores de la cohesión podrían surgir de la confianza general en las instituciones estatales o de una imagen atractiva del país a nivel internacional, pero siempre aumentan la autoestima de la ciudadanía. En otras palabras, el sentimiento de identidad y pertenencia es fundamental para reconstruir el Estado y consolidar un sentimiento «nacional». Y llegar a ese punto parece ser mucho más delicado y costoso que alcanzar el consenso en torno a las enmiendas constitucionales. En cualquier caso, la transición bosnia deberá avanzar simultáneamente por ambas vías.

Notas a la conferencia

¹ Elaborado en una serie de artículos del autor publicados en el semanario de Sarajevo «Nedjelja», marzo-abril de 1992.

² Carta de las Naciones Unidas, Capítulo XII.

³ General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, with Annexes. International Legal Materials, Volume XXXV, núm. 1, enero de 1996, pp. 75-183 (en adelante referido como el «Acuerdo de Dayton»). Generalmente se suele hablar simplemente de «Dayton» ya que fue redactado completamente durante las negociaciones celebradas en la base aérea Wright Patterson Air Force Base de Dayton, Ohio, durante tres semanas de noviembre de 1995.

⁴ Pajic, Zoran, Protectorates Lost. *War Report*, Londres, febrero-marzo de 1998.

⁵ Comité de Expertos sobre la Antigua Yugoslavia, Foro de Verona, Asamblea Ciudadana de Helsinki, etc. (de los archivos personales del autor).

⁶ Anexo 10 del Acuerdo de Dayton. Pero en la práctica las funciones del Alto Representante aumentaron hasta un punto que algunos observadores lo compararon con el Raj británico. Knaus, Gerald y Martin, Felix: Travails of the European Raj. *Journal of Democracy*, 14(3) 2003, pp. 60-74.

⁷ Anexo 4 del Acuerdo de Dayton: Constitución de Bosnia y Herzegovina, Artículo VI, Párr. 1a.

⁸ *Ibid.*, Artículo VII, Párr. 2.

⁹ Anexo 6 del Acuerdo de Dayton, artículos IV y VII.

¹⁰ Véase Caplan, Richard, *International Governance of War-Torn Territories*. Oxford University Press, 2005.

¹¹ Véase: Conclusiones de la cumbre del Consejo para la Ejecución de la Paz, Bonn, 9-10 de diciembre de 1997. El consejo acoge favorablemente la intención del Alto Representante de utilizar su autoridad última con respecto a la interpretación del Acuerdo sobre Ejecución Civil del Acuerdo de Paz con el objeto de facilitar la resolución de dificultades mediante la adopción de decisiones vinculantes, cuando estime pertinente, en las siguientes materias:

- a. periodicidad, ubicación y presidencia de las reuniones de las instituciones comunes;
- b. medidas provisionales implantadas cuando las partes no logren acuerdos y que permanecerán vigentes hasta que la Presidencia o el Consejo de Ministros adopte una decisión conforme al Acuerdo de Paz en torno al asunto en cuestión;
- c. otras medidas que garanticen la ejecución del Acuerdo de Paz en el territorio de Bosnia y Herzegovina y sus Entidades, así como el funcionamiento adecuado de las instituciones comunes. Dichas medidas podrían incluir acciones contra personas que ejerzan cargos públicos o altos funcionarios que se ausenten de las reuniones sin causa justificada o que el Alto Representante considere están infringiendo los compromisos recogidos en el Acuerdo de Paz o los términos para su ejecución.

¹² El artículo I sobre «Continuación», Párr. 1, establece lo siguiente: La República de Bosnia y Herzegovina, cuyo nombre oficial será en adelante «Bosnia y Herzegovina», continuará su existencia legal como Estado según define el derecho internacional, con su estructura interna modificada según se establece en el presente y con las fronteras reconocidas actualmente en el ámbito internacional. Será Miembro de Naciones Unidas y podrá, en calidad de Bosnia y Herzegovina, continuar o solicitar su inclusión en las diferentes organizaciones del sistema de Naciones Unidas y demás organismos internacionales.

¹³ Véase un mayor debate en torno a la «imposición de la democracia» en *Democracy by Force*, de Karin von Hippel. Cambridge University Press, 2000.

¹⁴ Véase nota 11.

¹⁵ Es decir, República de Eslovenia, República de Croacia, República Federal de Yugoslavia (entonces Serbia y Montenegro). Incluso Macedonia, en el peculiar nombre que se le impuso, recogía el término: Antigua República Yugoslava de...

¹⁶ Conf: Art III, Párr. 3b y Art VI, Párr. 3a.

¹⁷ Constitución de la República de Srpska, *Preámbulo (enmendado por las Enmiendas XXVI y LIV)*:

Surgida del derecho natural, inalienable e intransferible del pueblo serbio a la autodeterminación, conforme al cual dicho pueblo, como cualquier otro pueblo soberano, decide independientemente sobre su status político y estatal y asegura su desarrollo económico, social y cultural.

Respetando la lucha centenaria del pueblo serbio por la libertad y un Estado independiente;

Expresando la determinación del pueblo serbio de fundar su Estado democrático en la justicia social, el derecho, el respeto a la dignidad humana, la libertad y la igualdad.

Con el deseo de ofrecer desarrollo económico y bienestar social mediante la protección de la propiedad privada y la promoción de una economía de mercado.

Reconociendo el derecho natural y democrático, deseo y determinación del pueblo serbio de la República de Srpska a unir su Estado completa y firmemente con otros estados del pueblo serbio.

Teniendo en cuenta la voluntad del pueblo serbio por lograr relaciones pacíficas y amistosas entre pueblos y estados.

La Asamblea Nacional de la República de Srpska aprueba:

La enmienda XLIV sustituye la redacción del artículo 1, dejándola así:

«La República de Srpska será el Estado del pueblo serbio y toda su ciudadanía».

Párrafo 1 del Artículo, sustituido por la Enmienda, XLV, establece:

«El Territorio de la república será único, indivisible e inalienable».

¹⁸ Constitución de la Federación de Bosnia y Herzegovina, *artículo 1*:

- (1) Bosnios y croatas, como pueblos constituyentes, junto con otros, conscientes de sus derechos soberanos, transforman la estructura interna de los territorios con población mayoritaria bosnia y croata de la República de Bosnia y Herzegovina en la Federación de Bosnia y Herzegovina.
- (2) Las decisiones sobre el status constitucional de los territorios de la República de Bosnia y Herzegovina, con la mayoría de la población serbia, serán tomadas en el curso de negociaciones en una conferencia internacional sobre la antigua Yugoslavia.

¹⁹ El Acuerdo de Dayton no menciona la «Comunidad croata de Herceg-Bosna», aunque surge antes que la RS (18 de noviembre de 1991), pero su estructura institucional había sobrevivido muchos años en la Federación. Mientras la comunidad internacional se oponía oficial y firmemente a la «tercera

entidad (croata)», en la práctica condonó su existencia en materia judicial, determinadas áreas legislativas, administración, instituciones militares, etc.

²⁰ «Los abajo firmantes» del Acuerdo de Washington, incluido el Ministro de Exteriores de la República de Croacia, «acuerdan establecer un Comité Provisional de alto nivel que adoptará medidas inmediatas y concretas hacia... la Confederación». Véase: Preámbulo del Acuerdo.

²¹ Constitución de Bosnia y Herzegovina, Preámbulo:

Basada en el respeto a la dignidad humana, libertad e igualdad,
Dedicada a la paz, justicia, tolerancia y reconciliación,
Convencida de que las instituciones gubernamentales democráticas y procesos justos acrean relaciones pacíficas en una sociedad plural,
Deseosa de promover el bienestar general y el crecimiento económico a través de la protección de la propiedad privada y la promoción de una economía de mercado,
Guiada por los Objetivos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas,
Comprometida con la soberanía, integridad territorial e independencia política de Bosnia y Herzegovina de conformidad con el derecho internacional,
Con la determinación de garantizar el respeto absoluto al derecho humanitario internacional,
Inspirada por la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Convenios Internacionales sobre derechos civiles y económicos, derechos políticos, económicos, sociales y culturales y la Declaración de los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, así como otras herramientas de derechos humanos,
Recordando los Principios Básicos acordados en Ginebra el 8 de septiembre de 1995 y en Nueva York el 26 de septiembre de 1995,
Por el presente Bosnios, Croatas y Serbios, como pueblos constituyentes (junto con otros), y la ciudadanía de Bosnia y Herzegovina aprueban la Constitución de Bosnia y Herzegovina, que establece lo siguiente: ...

157

²² Artículo III, Párr. 3b, de la Constitución de B y H.

²³ Véase: Rajko Tomas, *Efficiency Constraints on the Economy of Bosnia and Herzegovina*, pp. 99-119. En, *Dayton and Beyond: Perspective on the Future of B&H*, editado por Christophe Solioz y Tobias K. Vogel, Nomos 2004, pp. 99-127.

²⁴ La comunidad internacional mantuvo la prohibición tácita de modificar el Anexo 4 hasta hace unos años. El autor abogó por cambiar la Constitución mientras ejerció como asesor legal del Grupo de Crisis Internacional (1999-2000) y fue a parar, temporalmente, a la lista negra de la OAR. «Si Bosnia desea Europa debe cambiar su Constitución». Entrevista en un diario de Sarajevo, *Oslobodjenje*, 5 de octubre de 1999, p. 4.

²⁵ Artículo X, Párr. 1: La presente Constitución será enmendada por decisión de la Asamblea Parlamentaria, refrendada por dos tercios de los presentes y votantes en la Cámara de Representantes.

²⁶ Véase: Anexo 10 (Acuerdo sobre Ejecución Civil).

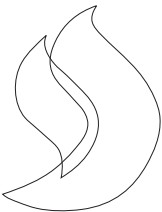
²⁷ Ministro de Asuntos Exteriores, Ministro de Comercio Exterior y Ministro de Comunicación y Asuntos Civiles.

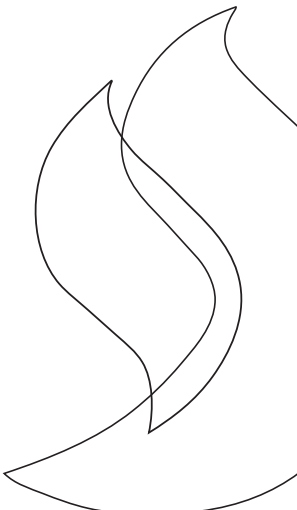
²⁸ Actualmente cubren las siguientes áreas: asuntos exteriores, comercio exterior y relaciones económicas, economía, transporte y comunicaciones, asuntos civiles, derechos humanos y refugiados, justicia y defensa. Ley del Consejo de Ministros, de 18 de julio de 2003, enmendada el 2 de diciembre de 2003.

²⁹ Fukuyama, Francis, *State-Building: Governance and World Order in the Twentieth Century*. Profile Books 2004, pp. 135-136.

³⁰ Para un breve resumen en torno a las opciones políticas, véase: *Is Dayton Failing. Bosnia Four Years after the Peace Agreement*. Grupo de Crisis Internacional, octubre de 1999.

³¹ Una resolución del Parlamento Europeo enfatizaba la relevancia de dicho enfoque. Véase: Resolución del Parlamento Europeo en torno a las perspectivas para Bosnia y Herzegovina, 16 de febrero de 2006, P6_TA-PROV(2006)0065.





Presos y proceso de paz en Irlanda del Norte

SR. KIERAN McEVoy

Profesor de Derecho y Justicia Transicional del Instituto de Criminología y Justicia Criminal de la Queen's University, Irlanda del Norte

Kieran McEvoy es el Director del Instituto de Criminología y Jurisdicción Penal, y Profesor de Derecho y Justicia de Transición en la Facultad de Derecho de la Universidad Queens, Belfast. Antes, trabajó en el ámbito del voluntariado como técnico de la información para NIACRO, una importante organización para los derechos de los presos. Ha sido investigador visitante en la Facultad de Derecho de la Fordham University; Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York; Instituto de Criminología, Universidad de Cambridge; Centro de Criminología Mannheim de la London School of Economics, Facultad de Derecho de Berkeley, Universidad de California y ha obtenido una beca de investigación Fulbright en la Facultad de Derecho de Harvard. Es crítico del *British Journal of Criminology*, y miembro de la Junta Editorial del *Criminology and Criminal Justice* y de la *Contemporary Justice Review*. Así mismo, es Vicepresidente del CAJ (el Comité sobre la Administración de Justicia), y miembro del Comité Ejecutivo de NIACRO y del Comité de Justicia Social de la Community Foundation. Ha escrito mucho sobre los presos políticos, los excombatientes, la justicia restaurativa y de transición, y los derechos humanos. En la actualidad, está finalizando un importante estudio sobre los excombatientes de Irlanda del



CURRÍCULUM

Norte, Rwanda, Sierra Leona, Colombia y Sudáfrica. Es autor, coautor o coeditor de una variedad de libros como *Crime Community and Locale* (con J. Morison, R. Geary y D. O'Mahony, 2000, Ashgate); *Paramilitary Imprisonment in Northern Ireland* (2001, Oxford University Press), que recibió el premio al libro del año de la British Society of Criminology en 2002; *Criminology Conflict Resolution and Restorative Justice* (2003, coeditor con T. Newburn, Palgrave); *Judges, Human Rights and Transition* (2006\7, coeditor con J. Morison y G. Anthony, Oxford University Press), *Truth, Transition and Reconciliation: Dealing with the Past in Northern Ireland* (Willan, 2007); *Beyond the Wire: Ex-prisoners and Conflict Transformation in Northern Ireland* (con B. Graham y P. Shirlow, 2007, Pluto) y coeditor de un número especial del Journal of International Criminal Justice (con L. McGregor) titulado *Transitional Justice From Below* (2007, que también se publicará como libro editado por la Oxford University Press).

SINÓPSIS

El tratamiento dado a los presos fue un elemento clave en el proceso de paz del conflicto de Irlanda del Norte.

Este tratamiento incluyó en primer lugar la situación de los presos en las cárceles, una situación que varió en función de la actitud del Gobierno británico y de las autoridades penitenciarias, que fue distinta a lo largo de los años. En los años 70, se basó en la contención de la violencia en el interior de las instituciones penitenciarias, a partir de 1976 se criminalizó a los presos políticos y desde 1981 se impuso un estilo pragmático con menos interferencias políticas.

A partir de 1998, la liberalización de presos políticos en Irlanda se basó en la denominada Ley sobre sentencias, que establecía una Comisión independiente para supervisar la liberalización de presos paramilitares.

Un aspecto fundamental en el desarrollo de este nuevo intento de fin de la violencia fue que el Gobierno laborista sostuvo firmemente que la liberación de presos no estaba supeditada al desarme.

Los puntos críticos del proceso estuvieron relacionados con el efecto de la liberación de los presos en las víctimas del conflicto (las cuales no tienen un criterio unánime sobre este hecho), y con la reintegración de los presos en la sociedad civil, para lo que se crearon distintos recursos, algunos de ellos con fondos económicos provenientes de la Unión Europea.

Presos y proceso de paz en Irlanda del Norte

Introducción

Cuidado expertos internacionales: vosotros decidís lo que es importante en el contexto vasco. En esta presentación, voy a concentrarme en el proceso de liberación de presos y reintegración en Irlanda del Norte –antes haré un breve recorrido histórico sobre los presos políticos en Irlanda del Norte a lo largo de 30 años de conflicto. He escrito un libro al respecto que me llevó cuatro años– lo resumiré en 3-4 minutos.

El gobierno británico y las autoridades penitenciarias respondieron de distinta manera a lo largo del conflicto respecto a la *gestión de prisiones de naturaleza política*.

Las prisiones fueron lugares prácticos y simbólicos donde también se desarrolló el conflicto. El modo en que se trata a los presos refleja directamente la *voluntad política* de los distintos protagonistas. Si el Estado tortura a los presos o deliberadamente hace que ellos o sus familias *sufran*, no estará interesado en la paz. Del mismo modo, si los presos atacan a los funcionarios de prisiones, o los compañeros que están fuera no dejan de realizar ataques, entonces es que tampoco les interesa la paz. Por lo tanto, las cárceles nos ofrecen una visión clara de la *mente y del corazón de los actores* implicados en el conflicto.

163

Contención reactiva

A principios de los 70, el modelo de gestión de prisiones aplicado era la contención reactiva, es decir, el estado intentaba *reaccionar y contener* la violencia. La población carcelaria aumentó de 600 a 3.500 presos en 2-3 años. Las cárceles se llenaron rápidamente. Los presos convictos estaban en campos como los de la Segunda Guerra Mundial. Los presos tenían un *estatus especial*, separados en grupos organizados como el IRA y los lealistas, contaban con sus propias estructuras de mando, organizaban conferencias militares y políticas, se entrenaban y desfilaban y sus líderes negociaban con los directores de las prisiones. El estado comenzó a aplicar el internamiento sin juicio de sospechosos paramilitares y los torturó de manera indiscriminada. Dicho esto, hay que añadir que no se realizaba intento alguno de negar el carácter político del conflicto, especialmente en las cárceles. Las cárceles eran lugares donde retener a los actores armados de la manera más cómoda posible mientras el *ejército británico libraba una guerra* contra el IRA (con los lealistas como actores menos significativos) y mientras se buscaba una solución política negociada.

Criminalización

A partir de 1976 se aplicó un segundo modelo basado en la *criminalización*, es decir, de negación de la naturaleza política del conflicto. Margaret Thatcher lo resumió mediante la famosa frase:

«Un crimen es un crimen es un crimen es un crimen. No es político, es un crimen».

Esta política tenía como objetivo la eliminación de aspectos prácticos y simbólicos del encarcelamiento político y del modo en que eran retenidos los presos. Dejó de aplicarse el internamiento sin juicio. Dejó de existir el estatus especial de los presos. Cualquiera que hubiera sido encarcelado después de marzo de 1976 sería tratado como un criminal corriente. Se *obligó* a los presos a trabajar, a llevar uniforme, se intentó romper la segregación por grupos, se *obligó* a los presos a integrarse con los presos comunes y se *mezclaron* lealistas y republicanos, *no* se reconocían las estructuras de mando en los grupos, se aplicaron las normas de forma *estricta*, se ejerció una dura violencia sobre los presos, se realizaron registros brutales de orificios corporales. Todo ello diseñado para «destrozar» a los presos y para «derrotar» al IRA en las prisiones.

Esta política, ahora reconocida como desastrosa por todas las partes, llevó a un aumento de la violencia en las cárceles y fuera de ellas, huelgas de hambre y protestas republicanas y una amplia condena internacional de Gran Bretaña por vulnerar los derechos humanos. Esta estrategia *tampoco* funcionó. Reforzó al IRA. Hizo héroes de huelguistas de hambre republicanos como Bobby Sands.

Estilo adoptado después de 1981- Gestión

Este estilo, mucho más *pragmático*, reconocía que las cárceles no pueden utilizarse para «derrotar» grupos armados, sino que deben utilizarse para *gestionar* las consecuencias de la violencia. Menos interferencia política por parte de los ministros, se deja a los gestores que gestionen, aceptación gradual (aunque de forma reacia) de que la segregación facilita la gestión, redefinición de las líneas de lucha en varias fases en lugar de una simple aquiescencia pragmática.

164

Por supuesto, los presos no han sido pasivos en todo el proceso. Han desplegado toda una serie de estrategias de resistencia entre las que se incluye la *movilización colectiva* y la organización de las cárceles, *fugas*, *violencia* dentro y fuera de las cárceles (uso estratégico y calibrado de violencia y amenazas para «condicionar» al personal penitenciario), uso de tribunales e instancias legales como lugares de resistencia simbólica y práctica (no reconocimiento de los tribunales y revisión judicial de casi todas las decisiones de gestión penitenciaria) y las famosas estrategias de protesta sucia y huelga de hambre hasta la muerte.

El proceso de liberación de presos en Irlanda del Norte

Legislación sobre liberación de presos

Antes de pasar a tratar estos temas puede resultar útil realizar un breve resumen del modo en que se produce la liberación de presos según la Ley sobre sentencias de Irlanda del Norte en el norte y según la Ley sobre justicia penal (liberación de presos) de 1998 en la República.

Según lo indicado en la Ley sobre sentencias de Irlanda del Norte de 1998, se estableció una comisión independiente cuya responsabilidad era supervisar la liberación de presos paramilitares «seleccionados». Los miembros de dicha comisión eran personas destacadas que defendían la liberación de presos paramilitares. La ley define presos seleccionados como: presos encarcelados por delito «terrorista» antes del 10 de abril de 1998, fecha en la que se firmó el acuerdo; presos que no apoyen organizaciones que no defiendan el alto el fuego; presos que, si fueran liberados, probablemente no apoyarían dichas organizaciones y, en el caso de

condenas a cadena perpetua, presos que, si fueran liberados inmediatamente, no supondrían un peligro público¹. El poder del Ministro del Interior a la hora de «especificar» organizaciones en la Sección 3 (8-10) le otorga una función de monitorización para garantizar que las organizaciones mantienen un alto el fuego «completo e inequívoco» y aporta asimismo suficiente flexibilidad para animar a organizaciones que no apoyan el alto el fuego a declarar un cese de la violencia con el fin de que sus presos se beneficien de los mecanismos de liberación anticipada existentes.

El proceso de liberación de presos comenzó animando a los propios presos a solicitar su liberación a la comisión, a consecuencia de lo cual para el 21 de agosto de 1998 la Comisión había recibido ya 446 solicitudes. El Ministro del Interior se reservó el poder de suspender o reactivar este plan y evitar la liberación de personas que no cumplieran los criterios indicados anteriormente². El plan finalizó con un total de 433 presos liberados (193 lealistas, 229 republicanos y 11 de otra ideología) a finales de octubre de 2000.

La liberación de presos como incentivo de paz para las agrupaciones paramilitares disidentes: ¿la zanahoria?

Las disposiciones para la liberación de presos en ambas jurisdicciones permitió la exclusión de los grupos inicialmente opuestos al proceso de paz que continuaron con la lucha armada. Entre ellos se encontraban la Fuerza de Voluntarios Lealistas, el Ejército Irlandés de Liberación nacional, el IRA de Continuidad y el IRA Auténtico. No obstante, en el caso que cualquiera de estas organizaciones declarase un alto el fuego, la legislación era lo suficientemente flexible como para permitir que los gobiernos respectivos reconocieran dicho cese de violencia e incluyeran a dicho grupo en el plan de liberación de presos. Esta estrategia, junto con un panorama político diferente en la era post-acuerdo y las limitaciones técnicas de estas organizaciones menores, demostró ser muy útil (según la información existente en el momento de redactar este documento) solamente con uno de los grupos mencionados anteriormente que no había declarado el alto el fuego.

El primer grupo en declarar un alto el fuego en la era post-acuerdo fue el grupo lealista disidente LVE, que anunció el cese de la violencia en mayo de 1998 para la celebración de los Referéndums³. El LVE, escisión del UVF liderada por el antiguo dirigente del Ulster Billy Wright, se había opuesto insistentemente al proceso de paz y a la dirección política tomada por el brazo político del UVF, el Partido Unionista Progresista (Cusack y McDonald 1997). Al principio, el LVE negó haber declarado un alto el fuego para beneficiarse de las disposiciones de liberación anticipada. No obstante, su líder en la cárcel de máxima seguridad de Maze solicitó posteriormente *la misma consideración que los presos de otras organizaciones que han declarado el alto el fuego*⁴ y su portavoz, el pastor Kenny McClinton, indicó su deseo de comprometerse con el desarme a cambio de un cambio en las *condiciones penitenciarias*. Su alto el fuego fue aceptado por el gobierno británico el 12 de noviembre de 1998 y aproximadamente 25 presos del LVE pudieron solicitar su liberación en dicha coyuntura.

En el lado republicano, el INLA fue el primer grupo disidente en declarar un alto el fuego poco después de firmarse el acuerdo. El INLA anunció dicho alto el fuego el 24 de agosto de 1998. En referencia a los presos de Maze, el líder del INLA en la cárcel, Christopher McWilliams (el hombre que disparara a Billy Wright en la cárcel el año anterior) afirmó que «...garantizar la liberación de presos nunca ha sido nuestra prioridad. Al final, en todos los conflictos del mundo se dan presos políticos. Si se logra algo, tenemos la confianza de que seremos parte de ello».

Esto está muy bien como zanahoria, ¿pero qué tal como palo?

Liberación de presos y desarme de organizaciones: ¿el palo?

Tal y como se ha dicho anteriormente, se considera que la insistencia en el desarme paramilitar antes de proceder a un diálogo multipartito fue la razón del fracaso del primer alto el fuego del IRA en 1996. Este problema (que continúa siendo el principal motivo de disputa en el momento de redactar este documento) tiene una importancia simbólica para unionistas, lealistas y republicanos (Von Tangen Page [b]1998). Para los unionistas, se trata de la prueba de fuego que revelará la buena fe de quienes realmente deseen terminar con la violencia política⁵. Para los paramilitares lealistas y republicanos, es un acto casi de rendición contrario a la ideología de sus respectivos protagonistas paramilitares, según la cual las armas constituyen la garantía última para la defensa de sus comunidades frente al ataque de sus enemigos.

Algunos observadores han sugerido que la cuestión de la liberación de presos está relacionada con las disposiciones sobre liberación de presos del Acuerdo (Ruane y Todd 1998, Morgan 2000). Aunque en el Acuerdo en realidad no existen tantas conexiones, tanto los unionistas como los diputados conservadores invirtieron muchas energías para lograr la aprobación del proyecto de ley y explicitar dicha relación.

El gobierno laborista sostiene firmemente que la liberación de presos no está relacionada con el desarme.

El mayor pragmatismo aplicado en la gestión penitenciaria durante los años 80 y 90, por otra parte, contribuyó indudablemente a crear un entorno en el que los paramilitares comenzaron a considerar estrategias distintas a la violencia. La historia del encarcelamiento político en Irlanda permite concluir que el trato dado a los presos es un asunto en el que puede *crearse o erosionarse* confianza entre los defensores de los paramilitares. No se trata, por lo tanto, de un tema que pueda utilizarse para *forzar* concesiones.

La liberación de presos y las víctimas de la violencia

Uno de los asuntos más complicados de la liberación anticipada en el proceso de resolución del conflicto es el efecto de las liberaciones en las víctimas del conflicto. Como se ha demostrado en otros casos, las consecuencias sociales y psicológicas para las víctimas o los familiares de las víctimas de un conflicto político violento son muy graves (Foster y Skinner 1990, Straker 1993, Dawes 1994). La liberación de un preso que ha cumplido la totalidad de su condena puede ser traumática para la familia de quienes han resultado asesinados o heridos como consecuencia de las acciones de dicho preso (Maguire 1991). No obstante, cuando la liberación se produce antes de lo previsto en la sentencia original, esta sensación puede verse agravada.

Para esta investigación y otras previas, este autor ha entrevistado a víctimas de violencia motivada por razones políticas, sus organizaciones y portavoces en Irlanda del Norte y en Italia, España, Sudáfrica e Israel (Gormally y McEvoy 1995). Antes de explicar los temas que surgieron en dichas entrevistas, resulta importante tener en cuenta varias cosas.

No existe una única visión monolítica. Las víctimas tienen distintas opiniones entre las que se incluyen:

Una oposición rotunda.
Falta de posicionamiento, necesidad de apoyo.
Víctimas de violencia estatal, 360 muertos, 4 miembros de las fuerzas de seguridad fueron encarceladas. Todas salieron pronto.
Parte necesaria para la cicatrización y reconciliación.
Se han cometido errores importantes. Por ejemplo: la liberación de un miembro del IRA el día del cumpleaños del policía que había asesinado.

La parte más difícil del proceso.

La reintegración de los presos paramilitares

Los gobiernos siguen reconociendo la importancia de medidas que faciliten la reintegración de los presos en la comunidad apoyándoles tanto antes como después de su liberación mediante el aprovechamiento de las oportunidades de lograr un empleo, su formación y/o capacitación y estudios adicionales. (Acuerdo de Viernes Santo, 1998).

La noción de «reintegración» de presos paramilitares siempre ha sido problemática para muchos presos por motivos políticos. Como se ha indicado anteriormente, muchos políticos han rechazado la utilización de algunos de los servicios de agencias de reintegración profesional como Probation o NIACRO, y no aceptarán a quien lleve la etiqueta de «criminal» (McEvoy et al 1999). Durante el conflicto y en el periodo posterior a los altos el fuego de 1994, para reivindicar su estatus político, muchos presos paramilitares y sus defensores afirmaron que no necesitaban reintegrarse. Decían que no habían sido estigmatizados en sus comunidades y que no habrían cometido los «crímenes» si no se hubieran dado las circunstancias políticas en las que se encontraron (Sinn Fein 1995). Las agencias profesionales afirmaron que deberían ignorarse estas luchas ideológicas a la hora de ofrecer servicios prácticos a los presos⁶.

167

A medida que fue avanzando el proceso de paz, las agrupaciones de presos (y las agencias profesionales) fueron adaptando sus posturas hasta llegar a aceptar que los presos deberían aprovechar las facilidades ofrecidas antes y después de su liberación. El modelo de reintegración adoptado fue el de «autoayuda», por el que antiguos presos gestionarían y suministrarían los servicios necesarios (Ritchie 1998). El Fondo de paz y reconciliación de la Unión Europea, creado por la Unión Europea para apoyar el proceso de paz, contó con 1,25 millones de libras esterlinas para apoyar la reintegración de presos en 1998. Estos fondos se distribuyeron mediante el Fondo Voluntario de Irlanda del Norte, una agencia de concesión de becas sin ánimo de lucro con amplia experiencia y sede en Belfast (NIVT 1998).

Dado que se establecieron y se llevaron a cabo proyectos entre las facciones paramilitares, ahora mismo existen unos 26 proyectos comunitarios para ex-presos en Irlanda del Norte⁷. Los republicanos afiliados al IRA pusieron en marcha un proyecto-paraguas (Coiste na n-Iar-chimi) cuyo objetivo era gestionar varios de sus propios proyectos y para liderarlo nombraron a un gestor externo a las filas de antiguos presos republicanos⁸. El trabajo realizado por los proyectos de reintegración incluyen: educación, programas de capacitación laboral, asistencia financiera y social, vivienda y alojamiento y orientación familiar (McShane 1998).

Los antiguos presos también han presionado para que la discriminación contra antiguos presos fuera incluida en el plan estratégico de la nueva Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte y en el borrador de su Declaración de derechos.

La liberación de presos y el reconocimiento de la motivación política

Estamos a punto de lograr el reconocimiento de facto del carácter político del conflicto, un hecho que se traducirá en la liberación de los presos políticos⁹.

En esta importante entrevista, Padraig Wilson, líder del IRA en Maze, subrayó la importancia simbólica de los presos. El Acuerdo de Viernes Santo ha sido descrito por el Viceprimer Ministro del SDLP, Seamus Mallon, como «el Sunningdale de los lentos¹⁰», haciendo referencia al intento fallido de acuerdo de 1973, que contenía algunos de los temas también incluidos en el acuerdo de 1998: un ejecutivo que comparta el poder, una cooperación transfronteriza limitada, la protección de los derechos humanos y la no-discriminación (Bloomfield 1994). No obstante, esta descripción del Acuerdo de Viernes Santo subestima su complejidad.

El proceso de Sunningdale, como muchas de las políticas del gobierno durante el conflicto, reflejó una mentalidad que deseaba «restablecer una política constitucional normal en Irlanda del Norte», construir un ámbito centralista, marginar políticamente y contener a los paramilitares mediante una política de seguridad eficaz (Cunningham 1991). El Acuerdo de Viernes Santo, por otra parte, se caracteriza por el deseo de incluir las opiniones «extremistas» en el proceso, un intento facilitado en 1998 por la presencia de partidos políticos organizados que representaban la ideología republicana y unionista. Dichos partidos no poseían mandato electoral alguno en 1973. Podría decirse que esto implica la admisión de la motivación política de los paramilitares, la aceptación implícita del estado como protagonista del conflicto y la preferencia de la política sobre la «seguridad». Todo ello subraya el reconocimiento de la naturaleza política del conflicto.

168

Von Tangen Page (1998 [a]:164) sugiere que el enfoque adoptado por el gobierno irlandés en el tema de los presos, mucho más pragmático que el del gobierno británico, se explica porque el estado irlandés no ha sido objetivo directo del IRA. Además de obviar los numerosos ataques violentos sufridos por la república durante el conflicto, este análisis olvida las oportunidades políticas e ideológicas que abrió la liberación de presos en ambos estados.

En una lucha política violenta, el trato dado a los presos refleja la visión estatal del conflicto. El encarcelamiento de sospechosos sin juicio y la concesión de una categoría especial a los presos a principios de los años 70, la anulación de dicho estatus en 1976, los intentos de criminalización llevados a cabo hasta el comienzo de los años 80 y las políticas de gestión de los años 80 nos permiten entender el enfoque ideológico y político del gobierno británico respecto al conflicto en esos momentos. Aunque han querido mantener la idea de que «no hay presos políticos en cárceles británicas», la buena disposición del gobierno laborista a la hora de tratar el tema de los presos indica una mentalidad que ha cambiado lo suficiente para intentar resolver el conflicto.

No es casualidad que el principal obstáculo de la campaña unionista por el «sí» haya sido la liberación de presos. En parte, uno puede atribuir este hecho a los horrores de los últimos 30 años y a las atrocidades cometidas por el IRA y otros grupos republicanos. No obstante, esta explicación resulta inadecuada ya que ignora el hecho de que los nacionalistas votaron mayoritariamente a favor de un acuerdo que liberaría a los presos lealistas, a pesar de la naturaleza indiscriminada de los ataques lealistas contra los católicos a lo largo del conflicto. Otra explicación posible, igualmente errónea, sería la influencia del catolicismo y del protestantismo sobre el nacionalismo y el unionismo, respectivamente. Esta idea yuxtapone las variantes teológicas de ambos bloques religiosos: el primero enfatiza el Nuevo

Testamento, el perdón y la redención, mientras que el segundo se concentra en el Antiguo Testamento, en el castigo y la retribución. Como ocurre con la mayoría de explicaciones religiosas en Irlanda del Norte, éstas no llevan a cabo un análisis profundo y se quedan en la mera generalización.

La diferencia clave entre las dos comunidades principales en cuanto a los presos puede atribuirse a una interpretación totalmente diferente del conflicto.

Para los nacionalistas, republicanos y defensores del SDLP no violento, el carácter político del conflicto nunca se ha puesto realmente en entredicho. La naturaleza indiscriminada de las campañas lealistas contra la comunidad católica no ha cambiado la impresión de que la violencia tenía un carácter político. A pesar de que la liberación de presos ha resultado dolorosa para muchos nacionalistas, la mayoría de la comunidad la ha considerado necesaria para resolver el conflicto *políticamente*¹¹.

Para muchos unionistas, por otra parte, el «terrorismo» era una aberración del cuerpo político perpetuada por unos pocos «violentos» irredentos por una razón criminal o psicópata cualquiera (Robinson 1980, Cochrane 1997). Dado el poco apoyo o simpatía existente por los presos lealistas más allá de las escasas bases electorales de los partidos lealistas y dada la falta de experiencia histórica respecto al encarcelamiento político de la comunidad nacionalista en Irlanda, los discursos oficiales del Estado fueron alimentando la visión unionista dominante de violencia «terrorista». Así, se consideraba que los miembros de las fuerzas de seguridad pro-unionistas no protagonizaban el conflicto, sino que mantenían la «ley y el orden» frente a los ataques sufridos por *su* estado democrático.

Sugerir que la liberación de presos solamente se ha producido dentro de un contexto de reconocimiento común del carácter político de la lucha violenta de Irlanda del Norte sería poner el carro delante del caballo. Nos encontramos lejos de una visión compartida de la historia en este sentido. Dicho esto, una reducida mayoría de unionistas votaron finalmente a favor del Acuerdo de Viernes Santo y sus disposiciones relativas a la liberación de presos. Junto al aplastante número de nacionalistas que voto a favor, esto representó una mayoría del 71% a favor del Acuerdo. Mientras que el apoyo al proceso sufrió sus altibajos y el desarme se convirtió en una eterna nube negra, parece posible llegar a un potencial consenso sobre el gobierno de Irlanda del Norte. Si así ocurre, será la primera vez en la vida de este autor que se logra hacer política sin cantidades ingentes de presos paramilitares como protagonistas del panorama político.

169

Conclusiones

- Retirada de presos del conflicto. El *pragmatismo* en las cárceles han permitido reflexionar sobre una lucha no armada.
- No hay proceso de paz sin liberación de presos.
- Reconocimiento de presos como clave durante las negociaciones. Tanto el gobierno británico como el irlandés, garantizaron al Sinn Féin y a los partidos lealistas que los presos formarían parte del proceso.
- La liberación de presos es un proceso político, no legal. La ley es un vehículo, no un obstáculo. No debe permitirse que la cultura del legalismo bloquee algo necesario para apuntalar y dar robustez al proceso de paz.

- Licencias y confianza pública. El hecho de que se liberase a los presos mediante licencias, lo cual significaba que podían volver a la cárcel si cometían nuevos actos violentos u otras actividades ilegales, resultó importante a la hora de garantizar la confianza pública y de dar a los políticos una «cobertura política» para lo que debía suceder.
- La comisión independiente (con ayuda internacional) fue también clave para trabajar de manera práctica y para garantizar la confianza de todas las partes, en especial de los brazos políticos de los grupos paramilitares.
- Respeto de las ideas de las víctimas y su diversidad. Es decir, las víctimas no tienen una visión monolítica del conflicto, por lo que deben respetarse sus puntos de vista y su pluralidad. Ninguna de las víctimas entrevistadas sugirió poseer derecho a vetar el proceso.
- Necesidad de fondos para la reintegración y eliminación de barreras estructurales con el fin de lograr una participación total en la nueva política.
- Los ex-presos son agentes de la transformación del conflicto en un proceso de paz.
- *La liberación fue un éxito.* 14 licencias revocadas, 8 años después del comienzo de la liberación la tasa aproximada de reincidencia es del 15% (común y política). La tasa media de reincidencia llegó a superar el 50% de presos que volvieron a la cárcel en los dos años siguientes a su liberación por haber cometido delitos comunes en el Reino Unido.
- *Retirada de las prisiones de la zona de guerra.* En las negociaciones previas con los presos. A finales de los 80, «el IRA afirmó que la cárcel de Maze estaba “fuera de la zona de guerra”: dejó libres a 2 funcionarios de prisiones y disparó a dos policías». Se celebra la nueva gestión. Reducción del espacio creado para el diálogo sobre «lucha no armada». Reflexión sobre el juego que se lleva a cabo en las cárceles. Uno no puede pensar de manera táctica cuando está siendo torturado.
- *Nunca debe pedírsele al adversario que haga algo que no puede hacer.* El hecho de desligar la liberación de presos y el desarme fue una decisión táctica clave tomada por ambos gobiernos. Sencillamente ni el IRA ni los lealistas habrían podido aceptar el desarme en 1998. La correcta secuencia de elementos clave es absolutamente crucial. No habría habido proceso de paz sin liberación de presos si el desarme hubiera estado ligado a la liberación de presos.

Para lograr la paz se requiere una antena política bien afinada respecto a lo que puede soportar el propio electorado político y los límites de su maleabilidad. También es necesario juzgar adecuadamente la capacidad que nuestro adversario tiene a la hora de gestionar a su propio electorado. Este tipo de cosas suelen marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso.

Notas a la conferencia

¹ Ley sobre sentencias de Irlanda del Norte de 1998, Sección 3 (2-7).

² Ley sobre sentencias de Irlanda del Norte de 1998, Sección 16. El uso de este poder al más alto nivel puede verse en el caso del preso de la UDA «Mad Dog Adair». A la hora de tomar la decisión de liberar al Sr. Adair, el Ministro del Interior se vio muy presionado por parte de la policía para retrasar dicha decisión por miedo a que pudiera volver a cometer nuevos actos «terroristas» y utilizar su infraestructura paramilitar para traficar con drogas. «RUC Plea to Keep 'Mad Dog' in Jail». Sunday Times, 3 de enero de 1999, «RUC Silent on Adair Claim». Irish News, 4 de enero de 1999. Adair fue finalmente liberado después de que el entonces Ministro del Interior retirara sus objeciones. «Adair Freed». Belfast Telegraph, 14 de septiembre de 1999. No obstante, volvió a ser arrestado y se le revocó la licencia en agosto de 2000 después de que el Ministro del Interior decidiera que se había visto implicado en la «comisión, preparación e instigación de actos terroristas», algunos de ellos relacionados con una contienda entre la UDA y la UVF donde resultaron muertas varias personas, entre ellas importantes lealistas. Dicha decisión fue confirmada por la Comisión de revisión de sentencias. «Adair to Launch Legal Challenge». Irish Times, 23 de agosto de 2000, «Adairs Prison Release Application is Turned Down». Irish Times 10 de enero de 2001.

³ «Los soldados de la LVF han luchado contra el proceso de paz irlandés para impedir que se vendiera nuestro país. No ha sido fácil, especialmente teniendo al resto de las partes en contra. Ahora, Irlanda del Norte ha llegado a un momento crucial de su historia. El 22 de mayo el pueblo votará por una Irlanda unida diciendo en las urnas si desea o no seguir siendo británico y deberá atenerse a las consecuencias. Protestantes, la LVF declara un alto el fuego inequívoco para crear el clima adecuado entre el pueblo y para que éste pueda tomar la decisión correcta para el Ulster, que es votar no» reproducido en «LVF Announces Unequivocal Cease-fire». Irish News, 15 de mayo de 1998 (b).

⁴ «LVF Chief in Maze Confirms Cease-fire». Irish Times, 12 de agosto de 1998.

⁵ «Trimble Remains in Ditch over Arms». Irish Times, 29 de diciembre de 1998.

⁶ «Es importante para el proceso de paz en general que las distintas perspectivas ideológicas del gobierno y de los presos relativas a las razones por las que se encuentran en prisión se dejen a un lado y que veamos la reintegración de los presos como un factor integrante en el proceso de reconstrucción de nuestras comunidades. Además, hay que reconocer que no podremos progresar sin la participación activa de los propios presos». Dave Wall, Director de NIACRO, discurso ante el Foro para la Paz y la Reconciliación, 20 de enero de 1995. Dublín: Foro para la Paz y la Reconciliación.

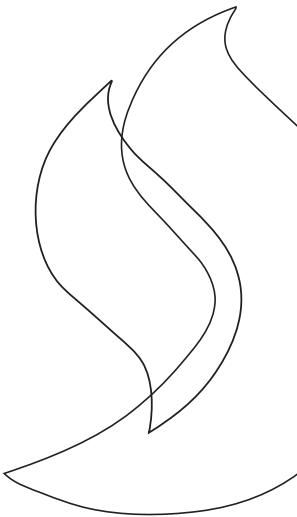
⁷ Información facilitada al autor por el Fondo Voluntario de Irlanda del Norte.

⁸ «Prisoners Group Launched». Irish News, 20 de enero de 1999.

⁹ «IRA Chief in the Maze is Ready to Seek a New Way Out». Financial Times, 17 de junio de 1998.

¹⁰ «A Favourite Cumudgeon». Irish Times, 20 de octubre de 1998.

¹¹ «Most Nationalists Willing to Accept Some Kind of Amnesty». Belfast Telegraph, 30 de septiembre de 1996.



Seguridad nacional y protección de los derechos humanos

SR. BILL BOWRING

*Profesor de Derechos Humanos y Derecho Internacional.
Director del Instituto de investigación de Derechos Humanos y Justicia Social,
London Metropolitan University, Reino Unido*

El catedrático Bill Bowring es profesor de Derecho en la Universidad de Londres, Birkbeck College. Su actividad investigadora se centra en derechos humanos, derechos de las minorías, derecho internacional y el derecho y la judicatura rusa y de la extinta Unión Soviética.

Ha publicado más de 40 trabajos en torno a dichas materias, incluyendo *Minority and Group Rights in the New Millennium* (1999, con Deirdre Fottrell), y en breve publicará *The Degradation Of The International Legal Order: The Rehabilitation Of Law And The Possibility Of Politics*.

Es abogado en ejercicio y ha incoado 20 causas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Es fundador del Centro Europeo Asesor en Derechos Humanos, que actualmente asesora a más de 90 personas rusas, georgianas, letonas, etc., en sus causas en Estrasburgo.



CURRÍCULUM

Asesora regularmente a diversas organizaciones internacionales como el Consejo de Europa, la Unión Europea y las Naciones Unidas.

Es presidente de la Asociación Europea de Abogados por la Democracia y los Derechos Humanos, con afiliados en el País Vasco; y es secretario internacional de la Sociedad Haldane de Abogados Socialistas. Fundador y directivo del Comité de Abogados por los Derechos Humanos de Inglaterra y Gales, así como miembro de la fundación Redress Trust, que trabaja por la rehabilitación de supervivientes a la tortura.

SINÓPSIS

Es muy difícil definir el terrorismo en términos legales y el uso indiscriminado del término en la condena de delitos graves contra civiles acarrea serias amenazas contra las normas y estándares de derechos humanos.

En mi opinión la legislación penal existente actualmente es completamente inadecuada para identificar y castigar los crímenes cometidos por «terroristas».

Esta conferencia analizará los esfuerzos de la ONU y del Consejo de Europa por fijar límites identificables contra la interferencia de los gobiernos en las libertades civiles y derechos humanos.

Las políticas estadounidense y británica han derivado en abusos particularmente serios. Desde la década de los setenta el Reino Unido tiene una historia problemática de legislación precipitada y errónea como respuesta al Conflicto en Irlanda del Norte.

174 Compararemos la legislación aprobada antes y después del 11-S. Un efecto común en ambas es el intento de convertir en «comunidades sospechosas» a la población irlandesa y ahora a la musulmana.

La prohibición y proscripción de organizaciones en el Reino Unido y de individuos en la UE son arbitrarias, inconsistentes, y acarrear un peligro real. Recientemente el Tribunal de Apelación inglés ha seguido la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia de la UE al permitir que resoluciones de la ONU «maten» protecciones procesales fundamentales.

Terrorismo, seguridad nacional y protección de los derechos humanos

Resumen

Resulta extremadamente difícil definir el terrorismo en términos legales. La utilización de este término para condenar crímenes especialmente graves contra civiles constituye una seria amenaza para la normativa y legislación existente sobre derechos humanos. Desde mi punto de vista, la legislación penal vigente resulta inadecuada para identificar y castigar los crímenes cometidos por «terroristas». Esta presentación analizará las tentativas realizadas por parte de la ONU y del Consejo de Europa para poner límites claros a la interferencia de los gobiernos respecto a las libertades civiles y derechos humanos. Las políticas de EEUU y el Reino Unido han permitido serios abusos. En el Reino Unido existe una larga serie de leyes promulgadas como respuesta al conflicto en Irlanda del Norte a partir de 1970. La ponencia comparará esta legislación con las leyes promulgadas antes y después del 11-S. Ambas legislaciones han tenido como consecuencia la transformación de la población irlandesa, primero, y musulmana, después, en «comunidades sospechosas». Las prohibiciones y proscripciones impuestas sobre organizaciones en el Reino Unido y sobre personas individuales en EEUU resultan arbitrarias, incoherentes y llevan a situaciones realmente difíciles. Recientemente, el Tribunal de Apelación inglés ha seguido los pasos del Tribunal de Primera Instancia norteamericano al permitir que las resoluciones de la ONU tengan prioridad sobre las protecciones de procedimiento fundamentales.

175

Introducción

Agradezco sinceramente al Gobierno Vasco y a los organizadores de este congreso esta oportunidad de contribuir a los importantes debates que están teniendo lugar esta semana. Mi presentación abarcará asuntos relativos a las reacciones nacionales e internacionales frente a la llamada «guerra contra el terrorismo».

A lo largo de mi exposición, realizaré un breve repaso del significado y la significación de la frase «seguridad nacional», para concentrarme luego sobre la cuestión de la(s) definición(es) de «terrorismo». En tercer lugar, trataré los peligros inherentes a la indeterminación y sobre-inclusión de este término, haciendo referencia a las cuatro leyes contra el terror aprobadas en el Reino Unido. A continuación, me referiré brevemente a las garantías de derechos humanos sobre las que insisten tanto las Naciones Unidas como el Consejo de Europa (CE), para pasar a la práctica actual en la Unión Europea, formada por miembros tanto de la ONU como del CE.

En quinto lugar, examinaré dos casos de personas y organizaciones afectadas por las medidas nacionales y a nivel de UE: el profesor Sison y la organización juvenil vasca SEGI. Para finalizar, examinaré el modo en que la legislación de los años 70-80 y la actual han creado «comunidades sospechosas» en el Reino Unido. En experiencias pasadas, esto ha resultado ser tremendamente contraproducente, cosa que podría suceder de nuevo.

No es la primera vez que estoy en el País Vasco ni la primera vez que trato asuntos vascos. En 1983, Amnistía Internacional me solicitó trabajar como testigo pericial en la Audiencia Nacional de Madrid con motivo del juicio contra seis concejales vascos acusados de «insultar al Jefe del Estado», un delito penado con cárcel. Se alegó que habían dicho, en euskara, que «el Rey Juan Carlos no merece pisar suelo vasco». Diré que en la mayoría de los países europeos occidentales no existe tal delito. Los concejales fueron declarados culpables y condenados a un año de prisión, lo cual supone una pena de prisión que no se cumple a menos que el delincuente reincida. Sus abogados fueron los famosos Txema Montero y Miguel Castells. Éste último ganó en 1992 su propio caso contra España en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹, tras su condena en 1985 por el delito de «insultos al Estado». Ambos delitos del Código Penal se arrastraban desde la época franquista.

Actualmente, como Presidente de la Asociación Europea de Abogados por la Democracia y los Derechos Humanos y miembro activo del Comité de Derechos Humanos de los Colegios de Abogados de Inglaterra y Gales y de la Sociedad Haldane de abogados socialistas, coopero activamente con Behatokia, el Observatorio Vasco de Derechos Humanos, por lo que me alegra mucho ver que Julen Arzuaga e Iratxe Urizar de Behatokia también están presentes en este congreso.

Seguridad nacional

Aunque he estado implicado en asuntos relativos al País Vasco en varias ocasiones desde 1983, también me preocupan a diario otros temas relacionados con el Reino Unido. La primera cuestión que me planteo es: ¿qué es la seguridad nacional? A pesar de un reciente pronunciamiento judicial al que me referiré más adelante, a día de hoy el Reino Unido no se ha comprometido en una lucha por la supervivencia nacional.

Según el Artículo 15 de la Convención Europea sobre Derechos Humanos, un Estado puede derogar leyes relativas a derechos humanos cuando se produzca una guerra o emergencia que amenace la supervivencia de la nación. En los conocidos casos de Irlanda del Norte *Brogan contra el Reino Unido*² y *Brannigan y McBride contra el Reino Unido*³, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) hubo de comprobar la veracidad de la afirmación del Reino Unido que indicaba que si bien el conflicto de Irlanda del Norte no era una guerra intencionada, sí constituía una emergencia que amenazaba la existencia democrática del país. Importantes organizaciones de defensa de los derechos humanos y las libertades civiles –como Libertad y Amnistía Internacional– cuestionaron si realmente los sucesos producidos entre los años 70 y 80 habían alcanzado el nivel de intensidad en el que realmente puede afirmarse que la vida de la nación se encuentra en peligro y justificarse así una derogación de las leyes relativas a los derechos humanos.

Durante el conflicto, al menos 40.000 personas perdieron la vida, incluyendo las víctimas de los atentados a pubs en Guildford⁴ y Birmingham⁵ en 1974. Recuerdo claramente las explosiones que se produjeron en Londres, puesto que mi propia hija estuvo a punto de ser víctima de la bomba que estalló en la Estación Victoria, que hirió y mató a numerosas personas, entre las que había niños que iban a la escuela y personas que se dirigían a sus puestos de trabajo.

Aunque éste no sea el tema de mi presentación, en mi opinión el mayor logro del gobierno de Blair fue la negociación del acuerdo de Viernes Santo. Entonces, corriendo un enorme riesgo político, el gobierno se sentó a negociar con «terroristas» y logró sentar las bases de una paz relativa que continúa vigente en nuestros días.

Con esto quiero decir que el deber del gobierno de cualquier estado es proteger las vidas y la seguridad de su población, ciudadanos y no ciudadanos. Asimismo un estado europeo puede, de acuerdo con sus compromisos ante el Consejo de Europa, reivindicar su deber de defender el orden constitucional democrático. Para ello utilizará todos los recursos de derecho penal a su alcance y se servirá de los cuerpos encargados de imponer el cumplimiento de la ley, lo que me lleva al siguiente tema de la presentación.

Definición de ‘terrorismo’

El 29 de noviembre de 1974, inmediatamente después de los atentados en los pubs, el parlamento del Reino Unido promulgó la *Ley para la prevención del terrorismo (disposiciones temporales)* de 1974 en un tiempo récord. Rápidamente se detuvo a varias personas que casualmente eran irlandesas. Los «seis de Birmingham» (y otros) fueron condenados por asesinato en 1975 tras un juicio altamente cuestionable en un clima hostil y posteriormente liberados en 1991 tras la invalidación de sus condenas por el Tribunal de Apelación el 14 de marzo de 1991. La razón para ello fue que no habían sido condenados por terrorismo, sino por homicidio. La palabra ‘terrorismo’ simplemente elevaba el dramatismo del procedimiento.

Al considerar este tipo de asuntos, nuestro punto de partida deberían ser las implicaciones que tiene la falta de precisión en la definición de ‘terrorismo’ sobre la protección de los derechos humanos.

Personalmente, me situó en la postura del profesor John Dugard⁶. En 1974 Dugard escribió un ensayo fundamental sobre los problemas a la hora de definir el terrorismo⁷. En la conferencia ofrecida con motivo del centenario de la Universidad de Rhodes (Sudáfrica) en 2004⁸, el profesor argumentó lo siguiente:

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, guiado por importantes potencias (¿o potencia?) ha mostrado poco interés en la búsqueda de una definición o equilibrio, en la búsqueda de una definición que tenga en cuenta las causas del terrorismo y condene tanto el terrorismo no estatal como estatal de manera ecuánime.

Justo después del 11-S, el Consejo de Seguridad adoptó dos resoluciones: la resolución 1368 (del 12 de septiembre de 2001) y la resolución 1373 (del 28 de septiembre de 2001), que condenaban el terrorismo en términos durísimos, instando a los estados a actuar en contra del mismo, pero sin ni siquiera intentar definirlo.

El terrorismo es para el Consejo de Seguridad lo que la obscenidad para aquel juez americano que afirmaba reconocerla cuando la veía. El peligro de este enfoque es que da a los estados la posibilidad de definir el terrorismo por sí mismos, de la manera que más les convenga. Asimismo, anima a los estados a definir el terrorismo ampliamente para solucionar asuntos políticos tratando a sus oponentes como terroristas. Constituye una licencia para la opresión.

El profesor John Dugard extendía además su crítica a la Unión Europea:

Por supuesto, nosotros hemos vivido esto en Sudáfrica. ¿Recuerdan la Ley anti-terrorista de 1967 que definía el terrorismo como cualquier acto cometido con la intención de poner en peligro la ley y el orden? Dicha intención se presumía si el acto podía avivar la hostilidad entre blancos y negros o poner en ridículo la administración de asuntos de estado.

La Unión Europea no es mejor. En 2002 adoptó una legislación antiterrorista que incluía acciones ilícitas de protesta (Decisión-marco del Consejo del 13 de junio de 2002).

Martin Scheinin, el Informador Especial de la ONU para la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, realizó una observación similar en su informe de 2005 publicado en 2006⁹:

Resulta preocupante para el mandato de este Informador Especial que las repetidas exigencias realizadas por la comunidad internacional para que se lleven a cabo acciones con el fin de eliminar el terrorismo, en ausencia de una definición global del término, puedan llevar a consecuencias adversas para los derechos humanos.

A falta de una definición, se puede entender que la exigencia de la comunidad internacional para combatir el terrorismo permite a los estados individuales definir el término como mejor les convenga. Esto conlleva un potencial abuso de los derechos humanos e incluso una mala utilización deliberada del término. A este Informador Especial le inquieta dicha utilización, así como la frecuente adopción de terminología no limitada a la lucha contra el terrorismo en las legislaciones nacionales anti-terroristas. Asimismo, existe el riesgo de que el uso de la noción de 'terrorismo' por parte de la comunidad internacional, sin definición del término, conlleve una legitimación internacional no deliberada de la conducta adoptada por parte de regímenes opresores, transmitiendo así el mensaje de que la comunidad internacional desea actuar duramente contra el «terrorismo», independientemente de su definición.

Estos comentarios de personas a los más altos niveles de la ONU, eruditas en la materia, son indicativos de los peligros inherentes a la legislación anti-terrorista, especialmente la congelación de fondos.

McCulloch y Pickering denuncian el nuevo régimen anti-terror en términos aún más duros¹⁰:

La selección de sistemas y programas no gubernamentales y no occidentales como sospechosos terroristas por parte de la «guerra financiera contra el terror» crea una isla artificial de reglamentación dentro de un mar de mercados libres. Esta intensa reglamentación financiera se encuentra principalmente dirigida a actividades que no forman parte de la corriente dominante de capital de inversión y a organizaciones sin ánimo de lucro, caritativas y solidarias que constituyen un reto para el status quo, así como a comunidades e individuos que entran dentro del estereotipo de terroristas. La reglamentación de sistemas financieros informales es un ejemplo del imperialismo cultural y económico

que acompaña la progresiva colonización del terreno global existente más allá de control corporativo. Bajo el auspicio de la «guerra financiera contra el terror», los guerreros de las fronteras neoliberales del siglo XXI cambiarán el equipo de combate por traje y corbata y las armas por maletines¹¹.

Dado que esta presentación trata de los efectos que la legislación anti-terrorista aplicable a grupos y personas individuales tiene sobre los derechos humanos, cabe destacar la siguiente afirmación del profesor Colin Warbrick¹²:

[...] la insistencia en la aplicación y observancia de la legislación internacional sobre derechos humanos, aunque tenga que modificarse in extremis, debería ser la base de cualquier respuesta al terrorismo, incluso de una guerra contra el terrorismo, que se libraría en aras de la ley y el orden.

Garantías de la ONU y el Consejo de Europa

El 27 de abril de 2006, el Secretario General de las Naciones Unidas publicó el documento «Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia anti-terrorista global¹³», donde se decía lo siguiente:

118. El respeto y la defensa de los derechos humanos —no solamente aplicables a los sospechosos de terrorismo, sino también a las víctimas del terrorismo y a las personas afectadas por sus consecuencias— resultan esenciales para todos los componentes de una estrategia anti-terrorista. La única manera de que la comunidad internacional tenga éxito en su lucha contra esta lacra es el cumplimiento y reforzamiento de los derechos humanos.

La Oficina de Asuntos Jurídicos. Asesoría Jurídica de las Naciones Unidas encargó un estudio a Bardo Fassbender como parte de dicha estrategia. Éstas fueron sus conclusiones¹⁴:

Las medidas que tengan un efecto negativo sobre los derechos humanos y las libertades de un grupo o categoría de personas determinada deberán ser proporcionales al objetivo que dicha medida desee alcanzar.

(p. 8) 12. Si bien las circunstancias y modalidades de regímenes de sanciones específicos pudieran requerir algún ajuste o excepción, los derechos a un tratamiento justo o a «procesos justos y transparentes», garantizados por el Consejo de Seguridad en caso de imposición de sanciones a personas y «entidades» según el Capítulo VII de la Carta de la ONU, deberían incluir los siguientes elementos:

- a) El derecho de una persona o entidad contra la cual se hayan tomado medidas a ser informada sobre dichas medidas por parte del Consejo tan pronto como sea posible sin frustrar su objetivo;
- b) el derecho de dicha persona o entidad a ser escuchada por el Consejo o por un organismo subsidiario en un plazo razonable;
- c) el derecho de dicha persona o entidad a ser asesorada y representada en su relación con el Consejo;
- d) el derecho de dicha persona o entidad a una reparación eficaz contra una medida individual ante una institución u organismo imparcial previamente establecido.

Estos requisitos fueron claramente expresados en las *Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo*¹⁵ del Consejo de Europa en 2002. En primer lugar, siguiendo la observación del Tribunal en la que se afirma que la salvaguardia de la seguridad nacional no debe implicar necesariamente una negación de la justicia, el Comité de Ministros:

[recuerda] que no solamente es posible, sino además absolutamente necesario, luchar contra el terrorismo respetando los derechos humanos, la legislación y las leyes humanitarias internacionales allí donde éstas sean de aplicación; y

[reafirma] la obligación de los estados de respetar, en su lucha contra el terrorismo, los instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos y –especialmente los estados miembros– la Convención para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales [CEDH] y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

(Preámbulos (d) e (i))

En concreto las Directrices estipulan los siguientes principios básicos, que tienen especial relevancia en lo que a este documento preparatorio¹⁶ se refiere:

II Prohibición de arbitrariedad

Todas las medidas tomadas por los estados para luchar contra el terrorismo deberán respetar los derechos humanos y el estado de derecho, excluirán cualquier tipo de arbitrariedad y tratamiento discriminatorio o racista y deberán estar sujetas a una supervisión adecuada.

III Legalidad de medidas anti-terroristas

1. Todas las medidas tomadas por los estados para combatir el terrorismo deberán ser legales.
2. Cuando una medida restrinja los derechos humanos, dichas restricciones deberán definirse con la mayor precisión posible y ser necesarias y proporcionales al objetivo perseguido.

IV Derecho a la propiedad

El uso de la propiedad de personas u organizaciones sospechosas de haber cometido actividades terroristas podrá ser suspendido o limitado por las autoridades competentes, especialmente en el caso de medidas de congelación de bienes o confiscaciones. Los dueños de la propiedad podrán recusar la legalidad de dicha decisión ante un tribunal.

Estos principios reflejan claramente la Convención y la jurisprudencia del TEDH tanto en relación con los artículos sustanciales (Art. 10 y 11 de la Convención y Art. 1 del Primer Protocolo) como con los artículos que requieren una protección de procedimiento (Art. 6 y 13 de la Convención), mencionados anteriormente. En concreto, recuerdan los requisitos relativos a las «leyes» para luchar contra la arbitrariedad y a las que requieren que todas las restricciones de derechos humanos sean «necesarias» y «proporcionales» a un «objetivo

legítimo» claramente definido. También afirman de manera expresa que deberá ser posible recusar la «congelación» ante un tribunal.

Legislación anti-terrorista en el Reino Unido

En el Reino Unido existen actualmente cuatro leyes anti-terroristas, lo cual genera una gran incertidumbre y espacio para la arbitrariedad, así como toda una serie de refriegas con los jueces en asuntos relativos a los derechos humanos. En el discurso de la Reina del 15 de noviembre de 2006, mientras este congreso estaba teniendo lugar, se perfiló el programa legislativo del gobierno británico para la siguiente sesión del Parlamento, pero no se anunció ningún proyecto de ley anti-terrorista, aunque la lucha contra el terrorismo sea uno de los puntos centrales del programa legislativo del gobierno laborista. En su lugar, se dijo que se llevará a cabo una revisión de las capacidades y recursos existentes. Sin duda alguna, el gobierno del Reino Unido pretende combinar las cuatro leyes vigentes para lograr así un monstruo legislativo con cientos de disposiciones.

Andy Tighe, de la BBC, afirma:

Si se identifican lagunas, el gobierno dice que no dudará en aprobar las leyes necesarias. Éstas podrían originar una importante controversia. En los últimos días, ha aumentado la presión para ampliar el periodo máximo durante el cual la policía puede detener a sospechosos de terrorismo antes de presentar cargos contra ellos. El año pasado, cuando se propuso un periodo de 90 días, el gobierno fue derrotado. Por otro lado, en los últimos meses ha cambiado la visión sobre la admisibilidad de pruebas como escuchas telefónicas en los tribunales de Inglaterra y Gales. Otras medidas podrían pasar por el aumento del poder de congelación de los fondos de los terroristas y la revisión del sistema de órdenes de control por las cuales se permite la reclusión de extranjeros sospechosos de terrorismo sin juicio¹⁷.

181

Incluso antes de los terribles crímenes del 11-S, el Reino Unido ya estaba promulgando leyes draconianas. La *Ley anti-terrorista de 2000* aportó la definición más amplia de ‘terrorismo’ de la historia del Reino Unido y, mediante una Orden promulgada el 29 de marzo de 2001 (*Ley anti-terrorista de 2000 (Organizaciones proscritas) (Enmienda)*, Orden 2001 («la Orden»)), la primera aprobada en aplicación de esta ley, 21 organizaciones quedaron proscritas mediante disposiciones que permitían prohibir organizaciones que, en opinión del Ministro del Interior británico, estuvieran implicadas en actos terroristas o promovieran el terrorismo. La definición de ‘terrorismo’ contemplada por la ley era la siguiente:

- 1) ‘Terrorismo’ significa la comisión o amenaza de acción cuando:
 - a) la acción entre dentro del ámbito definido en la sub-sección (2),
 - b) la comisión o amenaza de acción tenga como objetivo influir en el gobierno o intimidar al público o una parte del mismo, y
 - c) la comisión o amenaza de acción tenga como objetivo avanzar en una causa política, religiosa o ideológica.
- 2) La acción entrará dentro del ámbito de esta sub-sección si:
 - a) implica violencia grave contra una persona,
 - b) implica daños graves a la propiedad,

- c) pone en peligro la vida de una persona que no sea la que cometa la acción,
 - d) supone un riesgo grave para la salud del público o una parte del mismo, o
 - e) tiene como objetivo interferir o dañar seriamente un sistema electrónico.
- 3) La comisión o amenaza de acción dentro del ámbito de la sub-sección (2) que implique el uso de armas de fuego o explosivos se considerará terrorista aunque no se cumpla la sub-sección (1)(b).
- 4) En esta sección:
- a) «acción» incluye cualquier acción fuera del Reino Unido,
 - b) una referencia a cualquier persona o propiedad es una referencia a cualquier persona o cualquier propiedad, independientemente de su ubicación,
 - c) una referencia al público es una referencia al público de un país que no sea el Reino Unido, y
 - d) «el gobierno» significa el gobierno del Reino Unido, de una parte del Reino Unido o de un país que no sea el Reino Unido».
- 5) En la presente Ley, una referencia a una acción con objetivos terroristas es una referencia a cualquier acción realizada en beneficio de una organización proscrita.

La *Ley anti-terrorista de 2000* se consideró inadecuada para luchar contra el terrorismo y fue sustituida por la *Ley contra el terrorismo, el crimen y la inseguridad de 2001* (LTCI 2001), que incluía la detención indefinida sin juicio aplicable a ciudadanos extranjeros. Esta medida fue denunciada por activistas defensores de los derechos humanos y las libertades civiles y, el 16 de diciembre de 2004, en un golpe para las medidas anti-terroristas del gobierno, el Comité Judicial de la Cámara de los Lores, tribunal supremo del Reino Unido, resolvió por mayoría de 8 a 1 a favor de las apelaciones presentadas por nueve detenidos. Los Lores juristas consideraron que la Sección 23 de la *LTCI 2001*, que permite la detención ilimitada sin cargos o juicio de ciudadanos no británicos, vulneraba los derechos humanos de los detenidos porque las disposiciones eran desproporcionadas y discriminatorias. Los detenidos en aplicación de esta legislación habían sido recluidos con regímenes muy restrictivos en prisiones de alta seguridad y en un hospital psiquiátrico de alta seguridad. La preocupación sobre su salud física y mental aumentó tras publicarse el 13 de octubre de 2004 las conclusiones de un informe –elaborado por 11 psiquiatras y un psicólogo clínico– que trataba el serio daño infligido a la salud de ocho de los detenidos.

Los Lores juristas afirmaron que las medidas eran incompatibles con la normativa europea sobre derechos humanos, tal y como se indica en la Ley sobre derechos humanos de 1998, pero el entonces Ministro del Interior británico Charles Clarke insistió en que los reclusos continuarían en prisión y comunicó que las medidas continuarían vigentes hasta la revisión de la ley. El 22 de febrero de 2005, el gobierno británico anunció una nueva política de órdenes de control, que incluía la privación de libertad tanto en el caso de ciudadanos británicos como extranjeros en el caso de que el Ministro del Interior diera la orden pertinente. A parte de la gran controversia sobre qué es una orden de control en comparación con un arresto domiciliario y sobre cómo se administra el poder de aplicar un arresto domiciliario, también existía controversia sobre la cuestión de la autorización de este nuevo poder. El gobierno insistió en otorgarse la autoridad de ordenar tal privación de libertad. Amnistía Internacional comentó que el proyecto de ley sobre prevención del terrorismo se mofa de los derechos humanos y del estado de derecho e infringe el espíritu, si no la letra, del fallo

emitido por los llores en diciembre de 2004. Además, la introducción de las «órdenes de control», o arrestos domiciliarios sin cargos ni juicio, requería la derogación de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) y de la Convención Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (CIDCP).

El gobierno revocó los poderes de la Parte 4.^a de la LTCI 2001 y los substituyó por un sistema de órdenes de control en la *Ley de prevención del terrorismo de 2005* (LPT 2005), que recibió la aprobación real el 11 de marzo de 2005. El LPT 2005 daba al Ministro el poder de emitir órdenes de control contra cualquier sospechoso de terrorismo, fuera ciudadano británico o no y fuera cual fuese la naturaleza de la supuesta actividad terrorista nacional o internacional. Según la Sección 14(1) de la Ley, el Ministro del Interior debía informar al Parlamento lo antes posible después de expirar el periodo de tres meses sobre el modo en que se han ejercido los poderes de emisión de órdenes de control en dicho periodo. No obstante, incluso dichos poderes parecían insuficientes.

La segunda lectura de la nueva Ley para la prevención del terrorismo del 26 de octubre de 2005 reveló una fuerte contradicción en las propuestas del gobierno¹⁸. En un discurso que duró 75 minutos, Charles Clarke fue firme respecto al principio general de que Gran Bretaña había sido pionera en muchas de las libertades del mundo moderno e insistió asimismo en que el país debía «luchar por la democracia» utilizando medios sin precedentes para derrotar el nihilista terrorismo islámico¹⁹. Para lograr su deseada victoria, debía negar su «principio general». Cuando abrió el debate el día anterior, utilizó una idea escalofriante al afirmar que quien se opusiera a su proyecto de ley dejaría a Gran Bretaña luchando contra el terrorismo «con una mano legal atada a la espalda».

De hecho, la soga que ataba al Sr. Clarke y a sus sucesores era la Ley sobre Derechos Humanos de 1998 basada en la Convención europea de derechos humanos de 1950. Cabe señalar que la Convención sienta los principios básicos del concepto occidental de derechos esenciales en el contexto de la Guerra Fría.

183

El gobierno, con su nuevo delito de «ensalzamiento del terrorismo», ha dejado muy claro que si no logra un periodo de detención sin cargos de 90 días no aceptará menos de 28, lo cual vulneraría sin duda la Convención y la Ley. Para vergüenza de todos nosotros, Gran Bretaña tendría que desvincularse una vez más de sus responsabilidades en el marco de la Convención.

El nuevo delito de «ensalzamiento del terrorismo» creado por Charles Clarke ha convertido en crimen el apoyo a un movimiento «terrorista» en cualquier lugar del mundo. El 11 de octubre pasado, en el Comité selecto del Ministerio del Interior, afirmó «no se me ocurre una situación en el mundo en la que se justifique la violencia para lograr un cambio». No lejos de donde Charles Clarke hablaba hay una estatua de espaldas al Parlamento que defendiera espada en mano: la de Oliver Cromwell.

En la reunión del Comité, a Clarke le preguntaron si su ley habría condenado a un joven político que apoyara la lucha de Nelson Mandela contra el Apartheid en Sudáfrica. Su respuesta fue simplemente tachar de impertinente esta pregunta. En el debate de la segunda lectura John Denham, presidente del Comité, hizo la siguiente pregunta: «si un uzbeko que vive en Uzbekistán apoyara la destrucción de una estatua como símbolo de oposición al régimen tiránico del país, sería culpable de un delito y se le podría procesar y condenar con hasta siete años de cárcel si viniera a Gran Bretaña». Clarke no pudo dar una respuesta coherente a este planteamiento.

Según esta Ley, todos los movimientos anti-coloniales y todos los movimientos de liberación nacional del siglo XX deberían ahora definirse como «terroristas».

Además, la Ley permite al Ministro del Interior británico imponer «órdenes de control» a personas sospechosas de implicación terrorista, lo cual en algunos casos nos obligaría de nuevo a desligarnos de las leyes sobre derechos humanos vigentes. En abril de 2006, en su sentencia en el caso de *Re MB*²⁰, el juez Sullivan hizo una declaración basada en la sección 4 de la Ley sobre derechos humanos de 1998 donde afirmaba que la sección 3 de la Ley de prevención terrorista de 2005 resultaba incompatible con el derecho a un juicio justo incluido en el artículo 6 de la Convención europea sobre derechos humanos:

Sería un eufemismo afirmar que la Ley no garantiza al demandado de este caso, contra el cual el Ministro del Interior ha emitido una orden de control, una audiencia justa que respete sus derechos, incluidos en el Artículo 8 de la Convención. Este tribunal no cumpliría su deber, indicado en la Ley de 1998, un deber que le ha sido impuesto por el Parlamento, si no afirmase alto y claro que el procedimiento de dicha Ley por el que el tribunal revisa la legalidad de la decisión del Ministro del Interior de emitir dicha orden basándose en el material disponible en una fase previa es manifiestamente injusto. La fina capa de legalidad que la sección 3 de la Ley exige aplicar no puede disfrazar la realidad: los derechos que la Convención otorga a la persona controlada son determinados, no por un tribunal independiente en cumplimiento del Artículo 6.1, sino por una decisión tomada a nivel ejecutivo y absolutamente carente de supervisión judicial.

184

Ya me he referido anteriormente a la posibilidad de que se promulguen nuevas leyes anti-terror en un futuro cercano. En concreto, la policía y algunos ministros del gobierno están presionando para que se alargue el periodo de detención sin cargos de 28, lo que constituye en sí mismo un incumplimiento del Artículo 5 de la CEDH, a 90 días. Naturalmente, los críticos afirman que una persona tiene derecho a la libertad hasta que se presenten cargos contra ella. No obstante, el fiscal jefe de la corona, Ken Macdonald, afirmó en la BBC que el límite de 28 días, que sustituyó a un límite anterior de 14 días como compromiso cuando los diputados rechazaron el límite de 90 días, había resultado «extremadamente útil». Esta idea viene avalada además por Gordon Brown, quien pudiera ser el próximo Primer Ministro británico.

Consecuencias sobre derechos humanos a nivel europeo

En los últimos meses se han tomado varias decisiones judiciales que parecen anular el derecho a un juicio justo. El problema es el siguiente: el Artículo 103 de la Carta indica que las obligaciones de la Carta prevalecerán sobre las obligaciones de cualquier otro acuerdo internacional. Queda claro que las resoluciones y decisiones del Consejo de Seguridad son obligaciones de la Carta. ¿Significa esto que una resolución del Consejo de Seguridad puede prevalecer sobre las obligaciones de los tratados sobre derechos humanos?

En un trabajo realizado para la *Sociedad Europea de Derecho Internacional*²¹, Noel Birkhäuser realizó la siguiente observación:

Una cuestión central es si el derecho a un juicio justo y el acceso a los tribunales prevalecerá sobre el Artículo 103 de la Convención de la Naciones Unidas (CNU). Las personas afectadas incapaces de recusar la acción del Consejo de

Seguridad contra ellas no pueden aseverar la vulneración de los derechos humanos. Por lo tanto, resulta esencial para ellos poder obtener una especie de revisión eficaz de su situación. Dado que la acción del Consejo de Seguridad excluye cualquier forma de recusación de sus medidas ante cualquier tribunal independiente que cumpla las normas de la CEDH y de la CIDCP, «se está dañando la esencia misma del derecho al acceso a un tribunal». Aunque el Artículo 14 de la CIDCP no está incluido en la lista de derechos no derogables del Artículo 4, párrafo 2 de la CIDCP, su núcleo debe permanecer intocable incluso para el Consejo de Seguridad. Las garantías jurídicas de un proceso correcto pueden incluso considerarse parte del *jus cogens*.

El 21 de septiembre de 2005 el Tribunal de Primera Instancia (TPI) del Tribunal de Justicia Europeo (TJE) dictó sentencia sobre los dos primeros casos de «actos cometidos en la lucha contra el terrorismo», *Ahmed Ali Yusuf y Al Barakaat International Foundation, y Yassin Abdullah Kadi contra el Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas* (TJE Tribunal de Primera Instancia, Caso T-306/01 y Caso T-315/01)²².

Los casos trataban de resoluciones de la ONU sobre Al-Qaeda, los talibanes, etc. por las que se insta a todos los estados miembros a congelar fondos y otros recursos financieros. El Comité de Sanciones de la ONU debe identificar a las personas afectadas y tener en cuenta las solicitudes de exención. Los fallos establecían una «norma primordial»: «Conforme a la legislación internacional, las obligaciones de los Estados Miembros de la ONU indicadas en la Carta de la organización prevalecerán sobre cualquier otra obligación, incluyendo las obligaciones de la CEDH y del Tratado de la CE. Esta norma primordial se aplica también a las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad».

El TPI trató de manera expresa la cuestión del Artículo 103:

185

233 En segundo lugar, respecto a la relación entre la Carta de las Naciones Unidas y la legislación internacional, la norma de prioridad queda expresamente indicada en el Artículo 103 de la Carta, donde se dice que: «en caso de conflicto entre las obligaciones de los Miembros de las Naciones Unidas estipuladas en esta Carta y sus obligaciones para con cualquier otro acuerdo internacional, prevalecerán las obligaciones de la presente Carta». De acuerdo con el Artículo 30 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, y contrariamente a las normas normalmente aplicables a tratados sucesivos, esta norma se aplicará tanto a los tratados previos como a los posteriores a la Carta de las Naciones Unidas. Según el Tribunal Internacional de Justicia, toda disposición regional, bilateral e incluso multilateral que las partes pudieran acordar deberá someterse a las disposiciones del Artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas (fallo del 26 de noviembre de 1984 en el caso sobre actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua [Nicaragua contra EEUU], *Informes del TIJ*, 1984, p. 392, párrafo 107).

El TPI decidió asimismo:

271 Cuando, actuando según el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, mediante su Comité de Sanciones, decida que los fondos de algunas personas o entidades deben congelarse, su decisión será vinculante para los miembros de las Naciones Unidas, de acuerdo con el Artículo 48 de la Carta.

272 A tenor de las consideraciones incluidas en los párrafos 243 a 254 anteriores, la afirmación de que el Tribunal de Primera Instancia tiene jurisdicción para revisar indirectamente la legalidad de dicha decisión según la norma de protección de derechos fundamentales reconocidos en el marco jurídico comunitario no puede justificarse ni sobre la base del derecho internacional ni sobre la del derecho comunitario.

El TPI distingue claramente los derechos de *jus cogens*, como por ejemplo el derecho a no ser torturado o sometido a un tratamiento inhumano o degradante, y otros derechos humanos, como los derechos de procedimiento, u otros derechos fundamentales.

337 En su acción de anulación, el Tribunal sostiene que posee jurisdicción para revisar la legalidad de la norma impugnada e, indirectamente, la legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad en cuestión, a tenor de las normas del derecho internacional del ámbito del *jus cogens*, en concreto las prescripciones obligatorias respecto a la protección de los derechos de la persona.

338 Por otra parte, como ya se ha observado en el párrafo 276 anterior, no concierne al Tribunal revisar indirectamente si las resoluciones del Consejo de Seguridad en cuestión son en sí mismas compatibles con los derechos fundamentales protegidos por el marco jurídico comunitario.

El profesor Steve Peers comentó al respecto:

El Tribunal dictamina a continuación que no puede examinar la legalidad de los actos del Consejo de Seguridad desde la perspectiva del derecho de la UE, ni siquiera desde la perspectiva de la ley sobre derechos humanos. No obstante, puede examinar la legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad a efectos de determinar si vulneran el *jus cogens*, la norma del derecho internacional que indica que existen normas internacionales tan importantes que tienen preferencia sobre cualquier otra ley internacional. Esta es la primera vez que un Tribunal de la UE se refiere al principio de *jus cogens*, aunque sea aplicado a un caso específico. Finalmente, el Tribunal examina si se vulnera alguna norma de *jus cogens* en este caso relativa al derecho a la propiedad (con breve mención al derecho de no ser sometido a un tratamiento inhumano o degradante), el derecho a un juicio justo y el derecho a una reparación judicial. Concluye que dichas normas no han sido incumplidas²³.

El Tribunal de Apelación inglés resumió el efecto de estos casos como sigue:

[...] el tribunal sostiene (en los párrafos 213-216) que las obligaciones de los miembros de la Unión Europea a la hora de aplicar las sanciones necesarias contempladas en un Capítulo VII de una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU prevalecen sobre los derechos fundamentales protegidos por el marco jurídico o por los principios de dicho marco. El tribunal sostiene, asimismo, que no tiene jurisdicción para investigar la legalidad de una resolución del Consejo de Seguridad más allá de comprobar indirectamente si incumple el *ius cogens*, entendido como un cuerpo de normas superiores del derecho internacional vinculantes para todos los sujetos de derecho internacional, incluyendo los organismos de las Naciones Unidas, respecto a las cuales no existe derogación posible [...] [y restringidas a] agresión,

genocidio, esclavitud y discriminación racial, crímenes contra la humanidad y tortura, así como al derecho a la autodeterminación.

El ejemplo mencionado anteriormente se trata de la decisión emitida por el Tribunal de Apelación el 29 de marzo de 2006 en el caso de *S.M. La Reina (a solicitud de Hilal Abdul-Razzaq Ali Al-Jedda) contra el Ministro de Defensa*²⁴. El Tribunal de Apelación siguió la línea del TJE afirmando que una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, en este caso la RCSNU 1546 (2004) del 8 de junio de 2004 que pretende poner fin a la ocupación y permitir el internamiento prevalece sobre todos los derechos humanos exceptuando el *jus cogens*. El Tribunal concluye:

Existe un conflicto inevitable entre el poder de internamiento por razones imperativas de seguridad durante una urgencia y el derecho de procesamiento por parte de un tribunal en tiempos más estables. En mi fallo, el Artículo 103 da prioridad a la RCSNU 1546 (2004) siempre que exista un conflicto. Esto no significa que quienes deban determinar si el internamiento es necesario por razones imperativas de seguridad no cumplan con su deber con la debida seriedad cuando el derecho a la libertad personal se ponga en cuestión. Deberían preguntarse si el internamiento es una respuesta proporcional a la amenaza que supone el interno para la seguridad. Lo anterior no sugiere en ningún caso que el enfoque de alguno de los mayores-generales afectados por las decisiones de revisión (véase párrafo 10 anterior) no sea intachable.

El juez Lord Brooke concluía con un Apéndice espeluznante:

111 Como Apéndice de esta sentencia cabe subrayar que en la última gran emergencia que puso en peligro la legislación de esta nación se aprobó la concesión de poderes de internamiento similares a los que se tratan en el presente caso. La Sección 1 de la Ley de poderes (defensa) en caso de emergencia de 1939 creó el poder de aprobar normas y la norma 18B (1) de las Normas de Defensa (General) de 1939, cuyos términos se establecen en una nota de pie de página del caso *Liversidge contra Anderson* [1942] AC 206, 207, creó el poder de detención. Lord Denning describe en las páginas 129-130 de su libro *The Family Story* (Butterworths, 1981) cómo se ejerció ese poder en la práctica entre 1940 y 1941, cuando era asesor legal del comisario regional de la región noreste en el personaje de Alfred Denning QC:

La mayor parte de mi trabajo en Leeds consistió en detener a gente según la norma 18B. Deteníamos a gente sin juicio o sin sospecha de que fueran un peligro. Las autoridades militares solían recibir –o recabar– información sobre cualquier persona sospechosas y ponérmela delante. Si valía para investigar, yo solía ver a la persona y hacerle preguntas para juzgar por mí mismo si la sospecha era justificada. No había representación alguna por parte de ningún abogado.»

112 El General Rollo, en su declaración como testigo, relata disposiciones equivalentes en emergencias en Irak. A parte de los asuntos técnicos que el Tribunal de División resolvió, no se pone en ningún momento en duda la adecuación de los procedimientos de internamiento con respecto al mandato del Consejo de Seguridad. En realidad, lo que preocupa principalmente es que al Sr. Al-Jedda se le permita acceder a un tribunal de justicia donde pueda responder por un cargo presentado en su contra antes de que un tribunal judicial independiente pueda comprobar las pruebas existentes contra él. Me alegra que no exista tal derecho.

El caso del profesor Sison

Se trata de un caso especialmente sorprendente de congelación de fondos de una persona física. José María Sison, presidente fundador del Partido Comunistas de Filipinas y actualmente principal consultor político del Frente Democrático Nacional de Filipinas, residía en Holanda desde 1987, donde solicitó asilo como refugiado político. No obstante, fue incluido en la «lista de terroristas» por EE.UU., por el gobierno de Holanda y por la Unión Europea²⁵. El 6 de febrero de 2003 recurrió al TPI, donde obtuvo la siguiente reparación:

Anulación parcial respecto a la inclusión del profesor José María Sison en la Decisión del 12 de diciembre de 2002 (2002/974/EC) en aplicación del Artículo 2(3) de la Norma (CE) n.º 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a algunas personas y entidades con el fin de combatir el terrorismo y la Decisión revocatoria 2002/848/EC (BO de las Comunidades Europeas, n.º L 337 del 13/12/2002, p.85 y 86)²⁶.

El 27 de diciembre de 2001, el Consejo de la Unión Europea adoptó la norma del Consejo 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas contra algunas personas y entidades con el fin de combatir el terrorismo (BO de las Comunidades Europeas, n.º L 344 del 28/12/2001, pp. 70-75). Esta norma (en su Artículo 2) impone sanciones que incluyen: congelación de fondos y prohibición de prestación de servicios financieros:

1. Excepto en los términos permitidos en los Artículos 5 y 6:

- a) todos los fondos, activos financieros y recursos económicos que pertenezcan o cuyo dueño o titular sea una persona física o jurídica, un grupo o una entidad incluida en la lista mencionada en el párrafo 3 quedarán congelados;
- b) no se permitirá a ninguna persona física o jurídica, grupo o entidad incluida en la lista mencionada en el párrafo 3 disponer, directa o indirectamente, de ningún fondo, activo financiero o recurso económico.

2. Excepto en los términos permitidos en los Artículos 5 y 6, se prohibirá prestar servicios financieros a, o en beneficio de, una persona física o jurídica, grupo o entidad incluida en la lista mencionada en el párrafo 3.

No hay duda de que estas sanciones resultan muy serias, dado que el Artículo 1 de la norma define los conceptos de activo financiero y recursos económicos de manera muy amplia. Los antecedentes son los siguientes: el 9 de agosto de 2002, el Ministro del Interior norteamericano designó al Partido Comunista de Filipinas/Nuevo Ejército Popular (PCF/NEP) como «organización terrorista extranjera». El 12 de agosto de 2002, el Ministerio de Economía norteamericano, en concreto su Departamento de Control de Activo Extranjero, incluyó al PCF/NEP y al demandante en la lista de posibles congelaciones de fondos. El 13 de agosto de 2002, el Ministro de Asuntos Exteriores holandés hizo pública la «norma sancionadora contra el terrorismo» e incluyó al PCF/NEP y al demandante, el supuesto Armando Liwanag, como sujetos a sanciones.

El 28 de octubre de 2002, el Consejo adoptó la decisión 2002/848/EC por la que el Sr. José María Sison como persona física (Artículo 1, 1.9. «SISON, José María (alias Armando Liwanag, alias Joma, a cargo del NEP), nacido el 8.2.1939 en Cabugao, Filipinas») y el Nuevo Ejército Popular (NEP), como grupo o entidad presumiblemente relacionada con el demandante de manera errónea (Artículo 1,2.13. «el Nuevo Ejército Popular (NEP),

Filipinas, relacionado con Sison José María C. (alias Armando Liwanag, alias Joma), a cargo del NEP» se incluían en la lista relativa al Art. 2, Párr. 3 de la Norma 2580/2001. Esta decisión supuso la cuarta lista adoptada según los términos de la norma 2580/2001. El 12 de diciembre de 2002, el Consejo adoptó la decisión 2002/974/EC, que revocaba la decisión previa 2002/848/EC. La nueva decisión mencionaba al Sr. Sison en su Art. 1.25 y 2.19 en los mismos términos que la decisión previa. Ésta es la norma motivo de la pugna, ya que incluía al Prof. José María Sison en la lista, por lo que supuestamente vulneraba sus derechos e intereses democráticos. En su demanda explicaba las consecuencias que la inclusión en dicha lista tenía para él:

Esta disposición implica la pérdida de libre disposición y un total desposeimiento de todos los activos financieros del demandante, por lo que no puede hacer uso de sus activos en absoluto.

La exclusión del demandante de todos los servicios bancarios y financieros le priva de la posibilidad de obtener la compensación garantizada por un tribunal de EEUU por la vulneración de sus derechos humanos más básicos por parte del régimen de Marcos, así como de la posibilidad de beneficiarse de ingresos procedentes de sus conferencias y libros y artículos, e incluso de un posible trabajo como profesor.

La congelación de la cuenta conjunta del profesor Sison y de su esposa y la cancelación de las prestaciones sociales del Estado holandés le privan de las necesidades más básicas y vulneran su derecho a la vida. La cancelación de dichas prestaciones nunca debería aplicarse durante un periodo de tiempo indefinido con el pretexto de la lucha anti-terrorista.

Las consecuencias prácticas de la decisión son extremadamente duras y no están justificadas por el objetivo de la Norma, léase la lucha contra la financiación del terrorismo.

El proceso, en el que el profesor Sison se encuentra representado por Jan Ferman y otros letrados de Bélgica y Holanda, aún continúa. El 26 de abril de 2005, en los asuntos acumulados T-110/03, T-150/03, T-405/03 *José María Sison contra el Consejo*, el TPI desestimó la acción del Sr. Sison debido a la anulación de tres decisiones del Consejo negándole el acceso a los documentos en los que se basa la decisión del Consejo de incluirle en la lista de personas sujetas a medidas restrictivas específicas cuyo objetivo es la lucha contra el terrorismo. Artículo 2(3) de la Norma (CE) n.º 2580/2001.

Esto se ha aplicado en el proceso según el Artículo 230 CE para la anulación parcial de la decisión del Consejo 2002/974, que mantiene su nombre en la lista de personas cuyos activos deben congelarse según la Norma n.º 2580/2001 Art. 241 CE – Caso n.º T-47/03. La última noticia en el caso C-266/05 P *José María Sison contra el Consejo* es la opinión del Abogado General Geelhoed, del 22 de junio de 2006²⁷. El Abogado General recomienda rechazar la solicitud de desclasificación de documentos presentada por el profesor Sison.

El caso de SEGI

El derecho fundamental a una revisión judicial, el derecho de procedimiento mencionado anteriormente, ha sido considerado tanto por el TPI en 2004²⁸, como por el TEDH

en 2002²⁹ en el caso SEGI. SEGI era un movimiento juvenil vasco, que reclamó al TPI daños y perjuicios por su inclusión supuestamente ilegal en la lista anexa a la posición común 2001/931/CFSP que aplicaba la Resolución del CSNU 1373 (2001). En el primer pilar, la posición común puso en marcha medidas concretas, como la congelación de fondos (Artículos 2,3). En el tercer pilar, instó a los estados miembros a que intercambiasen información (Artículo 4). En el Artículo 1, estableció una definición del término «acto terrorista» aplicable a los tres pilares. En su Anexo, incluyó una lista de personas a las que debían aplicarse las medidas. SEGI aparecía en dicha lista. Una nota a pie de página indicaba que SEGI, entre otros, quedaba sujeto únicamente al Artículo 4. El Artículo 4 se envió a los estados miembros, solicitándoles que se ayudasen entre sí mediante la cooperación policial y judicial. Por lo tanto, los Artículos 2 y 3 no se aplicaban a SEGI y la Comunidad no debía congelar sus fondos.

La Sala Segunda del TPI rechazó la acción de SEGI por motivos meramente competenciales y no consideró el fundamento de los agravios sufridos. En resumen, no recibiría reparación alguna porque no había quedado sujeto a ninguna medida de la Comunidad, es decir, a la congelación de fondos.

Christina Eckes comentó al respecto:

Se ha dejado a SEGI sin protección legal alguna... el... caso demuestra de manera clara que aparecer en una lista de personas que apoyan al terrorismo no abre las puertas de los Tribunales³⁰.

Se muestra en profundo desacuerdo con el rechazo por parte del Tribunal del argumento que indica que el estado de derecho y otros derechos fundamentales, en concreto el derecho a la justicia incluido en los Artículos 6 y 13 de la CEDH, requieren el ejercicio del control judicial, «incluso en ausencia de una norma específica³¹». Subraya que «aparecer en una lista en el marco de medidas anti-terroristas afecta considerablemente al derecho a una “reputación”³² así como a los derechos sobre la propiedad³³».

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también rechazó tomar en consideración la demanda, pero la consideró en relación al prestigio, afirmando lo siguiente:

[...] estas dos posiciones comunes tienen como objetivo luchar contra el terrorismo mediante varias medidas aplicables para evitar que se financien redes terroristas y se dé refugio a los terroristas. Forman parte de una acción internacional más amplia puesta en marcha por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a través de la Resolución 1373 (2001), que establece las estrategias a la hora de combatir el terrorismo, y en concreto la financiación del terrorismo, utilizando todos los medios posibles. El Tribunal reafirma la importancia de la lucha contra el terrorismo y el derecho legítimo de las sociedades democráticas a protegerse frente a la actividad de organizaciones terroristas (véase *Zana contra Turquía*, sentencia del 25 de noviembre de 1997, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-VII, p. 2548, Párr. 55, y *Mattei contra Francia* (dic.), n.º. 40307/98, 15 de mayo de 2001³⁴).

El Tribunal reiteró que:

[...] el Artículo 34 de la Convención «establece que un demandante individual deberá probar haberse visto afectado por la vulneración alegada» y «no

contempla una especie de *actio popularis* para interpretar la Convención; no permite que una persona se queje contra una ley *in abstracto* simplemente porque sienta que infringe la Convención. En principio, no basta con que una persona afirme que la mera existencia de una ley vulnera sus derechos en el marco de la Convención. Es necesario que la ley se haya aplicado en su detrimento» (véase *Klass y otros contra Alemania*, sentencia del 6 de septiembre de 1978, serie A, n.º 28, pp. 17-18, párr. 33³⁵).

Y añadió:

Asimismo, los demandantes no han aducido ninguna prueba que muestre que se haya tomado alguna medida determinada contra ellos según la posición común 2001/931/CFSP. El hecho de que los nombres de dos de los demandantes (Segi y Gestoras Pro-Amnistía) aparezcan en la lista indicada en la disposición como «grupos o entidades implicadas en actos terroristas» podría resultar incómodo, pero la relación es demasiado tenue como para justificar la aplicación de la Convención³⁶.

Eckes comenta que «las conclusiones del Tribunal relativas a que la inclusión en la lista «*peut être gênant*» (pudiera resultar incómoda) constituyen un comentario irónico, teniendo en cuenta su afecto sobre la situación, e incluso la existencia, de los demandantes³⁷». Concluye afirmando lo siguiente:

El TPI [...] no ha respetado los principios fundamentales de la Unión, que sí eran aplicados en el pasado por los Tribunales. Esto resulta deplorable. No solamente se vulneran los derechos fundamentales de las personas, sino que además se daña el objetivo de promoción de los derechos fundamentales como tales. Asimismo, la dudosa base objetiva sobre la que se elaboran las listas negras europeas y el hecho de que el TEDH no se haya mostrado dispuesto a ofrecer su protección como último recurso hacen que la situación sea aún más alarmante³⁸.

191

La creación de «comunidades sospechosas»

La legislación anti-terrorista tiene un efecto aún más desafortunado. El profesor Paddy Hillyard realizó una importante investigación sobre el efecto de la ley de 1974 y sus sucesoras sobre la comunidad irlandesa en Gran Bretaña³⁹. Observó que de las 7.052 personas detenidas en Gran Bretaña en relación con asuntos de Irlanda del Norte entre el 29 de noviembre de 1974 y el 31 de diciembre de 1991 en aplicación de las sucesivas Leyes (LPT) de prevención del terrorismo (disposiciones temporales), más de 6.097 (el 86%) fueron puestas en libertad sin ningún tipo de acción judicial contra ellos. Su investigación demostró que:

la gente es sospechosa principalmente porque es *irlandesa*. Una vez en comisaría, reciben la denominación de sospechosos irlandeses, presumiblemente siguiendo algún sistema de clasificación⁴⁰.

Concluye diciendo:

Se ha construido una comunidad sospechosa cuyo telón de fondo es el racismo anti-irlandés. Esta comunidad ha sufrido una vulneración generalizada

de sus derechos humanos y libertades civiles [...] Al mismo tiempo, la LPT tiene un efecto negativo sobre la legislación penal ordinaria, que ha criminalizado y silenciado a la oposición política que denuncia el modelo británico aplicado en Irlanda⁴¹.

Resulta destacable que lo mismo le esté sucediendo ahora a la comunidad musulmana tras los atentados del 11-S en Nueva York, del 11-M en Madrid y del 7-J en Londres.

En una conferencia ofrecida durante el mes de mayo de 2005⁴², el profesor Hillyard recordó al público que:

Como sucede con el concepto de crimen, hay que de-construir el concepto de terrorismo. Existen numerosas amenazas a nuestra vida desde que nacemos hasta que morimos, provenientes de distintas direcciones. La posibilidad de resultar muerto o herido en un acto de violencia política siempre ha sido ínfima en este país y el sistema de justicia penal ordinaria es más que capaz de tratar esta amenaza. La cruda realidad es que nuestra vida corre mucho más peligro en la carretera, practicando bricolaje o debido a la contaminación.

Destaca cuatro puntos sociológicos generales sobre el uso de la llamada legislación de «prevención del terrorismo» en relación con el conflicto irlandés:

1. Lleva a una alienación generalizada de las comunidades cuyo apoyo resulta ne-cesario para las autoridades a la hora de hacer frente a la amenaza.
2. Ha transformado, e incluso sugeriría que ha corrompido, el sistema de justicia penal ordinario.
3. Ha dado prioridad a los servicios de seguridad sobre la ley en aras de la seguridad nacional.
4. En lugar de prevenir el terrorismo, ha facilitado su existencia y ha permitido su extensión.

Realiza una comparación directa entre el efecto desastroso del internamiento en Irlanda del Norte en 1971 que no sólo llevó a la condena del Reino Unido en el Tribunal de Estrasburgo por tortura y trato inhumano y degradante, sino que además «sugirió a la población nacionalista que sus reivindicaciones para lograr una sociedad más justa en Irlanda del Norte no podían obtenerse mediante el diálogo y la persuasión. El estado de derecho quedó abandonado y prácticamente cientos de jóvenes nacionalistas de clase trabajadora se unieron al IRA, creando una de las fuerzas insurgentes más eficaces del mundo».

La ilegalidad de la invasión y ocupación de Iraq por parte de EEUU y el Reino Unido tuvo un efecto similar sobre el estado de derecho. Es más, los soldados británicos han seguido utilizando en Iraq los métodos denunciados en Irlanda del Norte y Abu Ghraib demuestra que su aplicación es sistémica e institucional.

Resulta inquietante observar que, como muestra Hillyard, los métodos utilizados en Gran Bretaña son similares:

Desde 2000/2001 se ha producido un aumento del 16% en el número de personas que la policía ha parado y registrado en Inglaterra y Gales. No obstante, este porcentaje ha aumentado en un 4% entre personas blancas, mientras que el incremento ha sido del 66% entre personas negras y del 75%

entre personas asiáticas. El grupo denominado por la policía utilizando el término «varios» ha experimentado un aumento aún mayor (90%), así como el grupo denominado «desconocidos» (126%). ¿Una posible explicación del incremento en éstas dos últimas categorías podría ser que la policía se concentra cada vez más en árabes y otros musulmanes, como por ejemplo turcos, que no entran dentro de las categorías de «blancos», «negros» o «asiáticos»?

Hillyard también indica que las órdenes de control aprobadas por la Ley de Prevención Terrorista de 2005 eran una versión ampliada de las órdenes de exclusión utilizadas en Irlanda del Norte en los años 70⁴³. Es más, las proscripciones de la Ley anti-terrorista de 2000 son una reminiscencia de prohibiciones que no ayudaron para nada a destruir las organizaciones terroristas. Al contrario, éstas se vieron empujadas hacia un mayor secretismo ya que la prohibición de difusión impidió que se produjera un debate político sobre sus deseos y objetivos. El sistema de justicia penal se vio transformado radicalmente, en teoría para tratar de manera más eficaz a los sospechosos de violencia política⁴⁴. Se abolieron los jurados y se modificaron sustancialmente las normas probatorias. Al mismo tiempo, se utilizó un amplio abanico de estrategias en distintos momentos del conflicto para obtener pruebas: desde brutales interrogatorios⁴⁵ hasta el uso generalizado de soplones⁴⁶ e informadores. En Irlanda del Norte se aplicaban dos sistemas de justicia penal: uno para los sospechosos de actividades terroristas y otro para los sospechosos de «crímenes decentes ordinarios».

Hillyard afirma que:

El desarrollo de un sistema de justicia penal diferente para tratar la violencia política corrompió el proceso de justicia penal ordinaria de dos formas significativas. El primer lugar, se incorporaron poderes y procedimientos al derecho penal ordinario, por ejemplo, la duración de la detención según la legislación anti-terrorista. En segundo lugar, la legislación anti-terrorista se aplicó continuamente al comportamiento penal ordinario.

193

Ésta es exactamente la situación actual de la comunidad musulmana de Gran Bretaña.

Conclusiones

En esta presentación he intentado demostrar en primer lugar, que la nueva legislación contra el terror a nivel nacional, de UE y de la ONU es estrictamente innecesaria ya que la legislación penal ordinaria se vale por sí misma. La palabra 'terrorista' no aporta nada más que un importante grado de condena. En segundo lugar, la aplicación de nuevas leyes puede resultar devastadora para los derechos humanos. En tercer y último lugar, las leyes pueden implicar una consecuencia a veces involuntaria: la creación de poblaciones completas cuyos miembros resultan sospechosos debido a su etnia o religión. Esto, en mi opinión, resulta tan inaceptable como peligroso.

Notas a la conferencia

- ¹ *Castells contra España* 11798/85 [1992] ECHR 48 (TEDH sentencia del 23 de abril de 1992).
- ² *Brogan contra Reino Unido*, TEDH sentencia del 29 de noviembre de 1988.
- ³ *Brannigan y MacBride contra Reino Unido*, TEDH sentencia del 26 de mayo de 1993.
- ⁴ 5 de octubre de 1974: 5 muertos y 65 heridos.
- ⁵ 21 de noviembre de 1974: 21 muertos.
- ⁶ Dugard es ahora Informador Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados.
- ⁷ Dugard, John (1974) «International terrorism: Problems of Definition», vol. 50, núm. 1, *International Affairs*, pp. 67-81.
- ⁸ El texto se encuentra disponible en <http://www.ru.ac.za/centenary/lectures/johndugardlecture.doc>.
- ⁹ Scheinin, Martin (2006) «Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism» UN Doc: E/CN.4/2006/98, 28 de diciembre de 2005.
- ¹⁰ McCulloch, Jude and Pickering, Sharon (2005) «Suppressing the Financing of Terrorism: Proliferating State Crime, Eroding Censure and Extending Neo-colonialism», vol. 45, *British Journal of Criminology*, pp. 470-486.
- ¹¹ *Ibíd.*, p. 482.
- ¹² Warbrick, Colin (2004) «The European Response to Terrorism in an Age of Human Rights», vol. 15, núm. 5, *European Journal of Human Rights* pp. 989-1018, en 989.
- ¹³ www.un.org/unitingagainstterrorism/contents.htm.
- ¹⁴ Fassbender, Bardo (2006) «Targeted Sanctions and Due Process: The responsibility of the UN Security Council to ensure that fair and clear procedures are made available to individuals and entities targeted with sanctions under Chapter VII of the UN Charter», Informe para el Comité de Asesores Legales en temas de Derecho Público Internacional. Doc. CAHDI (2006) 23, 17 de agosto de 2006, solicitado por la Oficina de Asuntos Jurídicos–Asesoría Jurídica de las Naciones Unidas, 20 de marzo de 2006. Texto disponible en www.un.org/law/counsel/Fassbender_study.pdf.
- ¹⁵ Anexo 3 de las Decisiones del Comité de Ministros, adoptadas en su 804ª reunión el 11 de julio de 2002, CM/Del/Dec(2002)804 del 15 de julio de 2002, <http://wcm.coe.int/ViewDoc.jsp?id=296009&Lang=en>.
- ¹⁶ Las Directrices también incluyen un párrafo (Párrafo XV) relativo a derogaciones «[c]uando la lucha contra el terrorismo tenga lugar en situación de guerra o emergencia pública en la que exista una amenaza contra la vida de la nación», es decir, cuando se aplique el Art. 15 de la Convención (formalmente: las Directrices comprenden expresamente el deber de notificar a la autoridad competente [en el caso de la Convención, el Secretario General del Consejo de Europa]).
- ¹⁷ Andy Tighe, corresponsal de asuntos de interior de la BBC, en su artículo «Will latest crime proposals work?» 15 de noviembre de 2006. Texto disponible en http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/6151458.stm.

¹⁸ Bill Bowring «The Present Reaction in Britain: Charles Clarke, the Castlereagh of Today» *Camden New Journal*, 30 October 2005.

¹⁹ Michael White, *The Guardian*, 27 de octubre de 2005.

²⁰ *Re MB* [2006] EWHC Admin 1000. Véase también *JJ y otros contra el Ministro del Interior* [2006] EWHC 1623.

²¹ Birkhäuser, Noah (2005) «Sanctions of the Security Council Against Individuals. Some Human Rights Problems» *European Society of International Law*. Texto disponible en <http://www.esil-sedi.org/english/pdf/Birkhauser.PDF>.

²² Nota de prensa disponible en <http://www.europa.eu.int/cj/en/actu/communiques/cp05/aff/cp050079> en pdf. Texto de las sentencias disponible en [http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=EN&Submit=Rechercher\\$docrequire=alldocs&numaff=T-306/01&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100](http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=EN&Submit=Rechercher$docrequire=alldocs&numaff=T-306/01&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100) y [http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=EN&Submit=Rechercher\\$docrequire=alldocs&numaff=T-315/01&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100](http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=EN&Submit=Rechercher$docrequire=alldocs&numaff=T-315/01&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100).

²³ <http://www.statewatch.org/terrorlists/terrorlists.html>.

²⁴ C1/2005/2251, [2006] EWCA CIV 327.

²⁵ Véase <http://www.defendsison.be/index.php?menu=1>.

²⁶ El texto de esta aplicación se encuentra disponible en <http://www.defendsison.be/pdf/ApplicationSison.pdf>.

²⁷ Véase <http://www.statewatch.org/news/2006/jun/sison-ecj-ad-gen-opinion.pdf>.

²⁸ T-338/02 *Segi y otros contra el Consejo*, orden del 7 de junio de 2004, [2004] ECR II-01647.

²⁹ *SEGI y otros contra 15 Estados Miembros (SEGI y Gestoras Pro-Amnistía contra Alemania y otros)* App No. 6422/02, decisión de inadmisibilidad del 23 de mayo de 2002.

³⁰ Eckes, Christine (2006) «How Not Being Sanctioned by a Community Instrument Infringes a Person's Fundamental Rights: The Case of *Segi*», vol. 17, núm. 1, *Kings College Law Journal*, pp.144-154.

³¹ Eckes, *Ibíd.*, p. 148.

³² En *Bladet Tromsø and Stensaas v Norway*, norma nº. 21980/93, juicio de 20 May 1999.

³³ Eckes, *Ibíd.*, p.149.

³⁴ Decisión de inadmisibilidad del 23 de mayo de 2002, pp. 7-8.

³⁵ Decisión de inadmisibilidad del 23 de mayo de 2002, p. 6.

³⁶ Decisión de inadmisibilidad del 23 de mayo de 2002, p. 9.

³⁷ Eckes, *Ibíd.*, p. 152.

³⁸ Eckes, *Ibíd.*, p. 154.

³⁹ Paddy Hillyard, «Suspect Community: People's Experience of the Prevention of Terrorism Acts in Britain» (1993, London: Pluto Press).

⁴⁰ Ibid, pp. 6-7.

⁴¹ Ibid, p. 273.

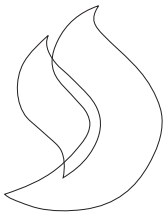
⁴² Publicado en *Suspect Communities: The Real 'War on Terror' in Europe*, Instituto de Investigación sobre derechos humanos y justicia social, London Metropolitan University, 2005.41.

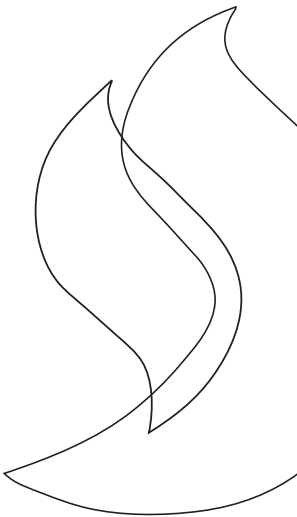
⁴³ Para obtener más información sobre Irlanda del Norte, véase: Brigid Hadfield (ed) *Northern Ireland: Politics and the Constitution* (1992, Buckingham: Open University Press); Anthony Carty *Was Ireland Conquered? International Law and the Irish Question* (1996, London: Pluto Press); Paul Hill (with Ronan Bennett) *Stolen Years: Before and After Guildford* (1991, Corgi Books, London); Mark Urban *Big Boys' rules: The SAS and the Secret Struggle against the IRA* (1992, Faber: London); Clive Walker *The Prevention of Terrorism in British Law* (1992, 2nd ed. Manchester University Press); Anthony Jennings (ed) *Justice Under Fire: The Abuse of Civil Liberties in Northern Ireland* (1990, Pluto Press: London).

⁴⁴ Commission, D. (1972) *Report of the Commission to Consider Legal Procedures to Deal with Terrorist Activities in Northern Ireland* (London: HMSO).

⁴⁵ Para obtener más información sobre métodos policiales brutales, véase: Taylor, P. (1980) *Beating the Terrorists? Interrogation in Omagh, Gough and Castlereagh* (Harmondsworth: Penguin).

⁴⁶ Greer, S. (1995) *Supergrasses: A Study in Anti-Terrorist Law Enforcement in Northern Ireland* (London: Clarendon Press).





Terrorismo internacional: ¿un nuevo conflicto?

Parámetros para lograr una definición¹

SR. RAFAEL BENÍTEZ ¹

*Jefe de la Task Force o grupo de expertos contra el terrorismo de la
Dirección General para Asuntos Jurídicos del Consejo de Europa*



CURRÍCULUM

Rafael A. Benítez, Las Palmas de Gran Canaria (España), 23 de enero de 1969, actualmente es el Jefe de la Task Force o grupo de expertos contra el terrorismo que ha designado la Dirección General para Asuntos Jurídicos del Consejo de Europa, organismo en el que ha venido desempeñando diversos cargos desde 1994.

Su puesto actual incluye la Secretaría del Comité de Expertos contra el Terrorismo del Consejo de Europa (CODEXTER), responsable de la puesta en marcha de todas las actividades prioritarias que la Organización marca para la lucha antiterrorista.

También es el Secretario de la Comisión de Asesores Jurídicos sobre Derecho Público Internacional (CAHDI), que reúne a los juristas encargados de asesorar a los Ministros de Exteriores de los 46 Estados Miembros del Consejo de Europa, así como de otros Estados y diversas organizaciones internacionales que participan en el Consejo en calidad de observadores. Antes de ocupar su cargo actual fue responsable de las Secretarías del Grupo de Proyectos sobre Derecho Administrativo (CJ-DA), del Grupo Multidisciplinar sobre Corrupción (GMC) y del Grupo Multidisciplinar sobre Terrorismo (GMT).

En su larga lista de publicaciones figuran temas como el derecho internacional, el derecho administrativo, la ética pública, la corrupción y el terrorismo. Imparte clases como profesor invitado en el Instituto de Relaciones Internacionales (ITI-RI) y el Instituto Internacional de Derechos Humanos (IIDH) en Estrasburgo, además de ser miembro del tribunal de contratación en la Escuela Nacional de Administración Francesa (ENA) para el año 2006.

Trabajó en el sector privado durante su etapa anterior al Consejo de Europa: en un bufete jurídico y en una asociación empresarial.

Licenciado en Derecho y en Economía por el ICADE-Universidad de Comillas (Madrid) y con un Master en Derecho Europeo (LL.M.) por el Colegio de Europa (Brujas), repartió su tiempo de estudios entre España, los Estados Unidos y Bélgica. Además del castellano, que es su lengua materna, domina el inglés, el francés y el italiano.

La definición del terrorismo como fenómeno, al presentarse éste en diversos formatos que han ido evolucionando en las últimas décadas, sigue planteándose como una pregunta tópica sin respuesta clara.

Mientras que en el ámbito académico no ha resultado difícil proponer una definición (socio-geo-política) del terrorismo, en cambio a nivel político las Naciones Unidas sistemáticamente condenan todo atentado, método y práctica relacionados con el terrorismo, calificándolos de crímenes sin ninguna justificación, independientemente de dónde se cometan o de quién sea responsable.

A pesar de los esfuerzos que se vienen haciendo para definir el término, seguimos sin llegar a un consenso unánime sobre el significado del terrorismo a nivel internacional.

Sin embargo, el carecer de una definición del término no ha impedido que tanto la comunidad internacional como los cuerpos de seguridad hayan encontrado modos de atajar el problema del terrorismo a lo largo de los años.

Durante la ponencia se explicarán los factores que entran en juego en este caso, considerando el carácter cambiante del terrorismo como fenómeno y repasando los parámetros que se presentan en su transformación desde una perspectiva jurídica, tanto a nivel doméstico como internacional.

Terrorismo internacional: ¿un nuevo conflicto?

Parámetros para lograr una definición

La definición de terrorismo ha sido una cuestión tópica en las últimas décadas. Tanto si nos referimos a una «violencia internacional por motivos políticos» como al «terrorismo internacional», la realidad sigue siendo que la comunidad internacional tiene dificultades para lograr una definición del concepto. Dicha dificultad se encuentra principalmente relacionada con los motivos políticos que inspiran la violencia en cuestión.

Resulta curioso observar que desde un principio existe un acuerdo universal para *condenar inequívocamente todo acto, método y práctica de terrorismo tachándolo de criminal e injustificable, independientemente de su motivación, de su forma y manifestación, de quien lo cometa o dónde se cometa*².

La comunidad académica, por su parte, ha logrado una definición (socio-geo-política) de terrorismo sin grandes dificultades. El terrorismo puede definirse, por ejemplo, como un método de repetidas acciones violentas que inspiran ansiedad, empleado por un individuo, un grupo o actores estatales (semi-)clandestinos por razones de idiosincrasia, criminales o políticas por el cual –al contrario que el asesinato– los objetivos directos de la violencia no son los objetivos principales. Las víctimas humanas inmediatas de la violencia se eligen al azar (objetivos de oportunidad) o de manera selectiva (objetivos representativos o simbólicos) entre una población-diana y sirven para generar un mensaje. Se utilizan procesos de comunicación basados en amenazas y violencia entre terroristas (u organizaciones terroristas), víctimas (potenciales) y objetivos principales para manipular la(s) población(es)-diana, convirtiéndola(s) en diana(s) del terror, diana(s) de exigencias, o diana(s) de atención, según se busque la intimidación, la coacción o la propaganda³.

A nivel político, las Naciones Unidas, además de utilizar un lenguaje que condena todo acto, método y práctica de terrorismo por considerarlo criminal e injustificable, independientemente de quién y dónde lo cometa, tal y como se ha indicado anteriormente, han reiterado que *los actos criminales cuyo objetivo es provocar un estado de terror en el público general, en un grupo de personas o en sujetos individuales por razones políticas son injustificables, sea cuales fueren las consideraciones de naturaleza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otras invocadas para justificarlos*⁴.

A pesar de varios intentos⁵, a día de hoy aún no existe una definición universal común de terrorismo a nivel político internacional.

No obstante, la comunidad internacional, así como las autoridades de aplicación de la ley, han encontrado vías para tratar este fenómeno a lo largo de los años sin contar con definición alguna. Esta situación viene explicada por toda una serie de factores.

La ausencia de una definición común universal de terrorismo no ha impedido a los gobiernos lograr una definición a nivel nacional e incluso internacional. De hecho, la gran mayoría de países cuenta con definiciones de terrorismo en sus códigos penales.

Del mismo modo, algunas organizaciones internacionales de carácter regional han sido capaces de lograr una definición y seguir adelante.

Tal y como se ha dicho anteriormente, a nivel nacional la mayoría de países, por no decir todos, cuentan de una forma u otra con una definición de terrorismo o ataque terrorista, aunque no necesariamente con dicho título. Esto es consecuencia directa de la aplicación de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU (2001) *relativa a la cooperación internacional para combatir las amenazas para la paz y seguridad internacionales provocadas por actos terroristas*⁶ y adoptada en el Capítulo VII de la Carta de la ONU. Esta Resolución *insta a los estados a trabajar unidos para evitar y contener los actos terroristas mediante una mayor cooperación y una total aplicación de las convenciones internacionales relativas al terrorismo* y les insta a cooperar entre sí para prevenir y perseguir los ataques terroristas⁷. No obstante, esto es muy difícil si no se cuenta con disposiciones penales específicas en las legislaciones nacionales.

Más allá del contexto nacional, a nivel europeo cabe subrayar que poco después del ataque del 11 de septiembre de 2001, la Unión Europea adoptó la *Postura común del Consejo del 27 de diciembre de 2001 relativa a la aplicación de medidas específicas para combatir el terrorismo*⁸.

En dicho texto, un *acto terrorista* viene definido de manera casuística como acto intencionado que, dada su naturaleza o su contexto, puede dañar seriamente un país o una organización internacional y como delito según la legislación nacional del lugar donde se cometa con el objetivo de intimidar seriamente a la población; obligar a un gobierno determinado o a una organización internacional a realizar o abstenerse de realizar algún acto o desestabilizar o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un país u organización internacional.

Además, dicho acto quedará reflejado en uno de los supuestos de la siguiente lista:

- a. Atentar contra la vida de una persona pudiendo causar la muerte de la misma.
- b. Atentar contra la integridad física de una persona.
- c. Secuestrar o tomar rehenes.
- d. Causar la destrucción extensiva de un gobierno o una infraestructura, edificio, o sistema de transporte público, un sistema de información, una plataforma fija situada en la plataforma continental, un lugar público o una propiedad privada, pudiendo poner en peligro vidas humanas o conlleve una pérdida económica importante.
- e. Secuestrar un avión, buque u otro medio de transporte de pasajeros o mercancías.
- f. Fabricar, poseer, adquirir, transportar, suministrar o usar armas, explosivos, armas nucleares, biológicas o químicas, así como investigar o desarrollar armas químicas y biológicas.
- g. Liberar sustancias peligrosas o provocar incendios, explosiones o inundaciones, pudiendo poner en peligro vidas humanas.
- h. Interferir o interrumpir el suministro de agua, electricidad o cualquier otro recurso natural fundamental, pudiendo poner en peligro vidas humanas.
- i. Amenazar con cometer cualquiera de los actos (a)-(h).
- j. Dirigir un grupo terrorista.
- k. Participar en las actividades de un grupo terrorista, incluyendo el suministro de información o recursos materiales y la financiación de sus actividades con conocimiento de causa y sabiendo que dicha participación contribuirá a las actividades criminales del grupo.

La Postura común también trata sobre las distintas organizaciones y estructuras que pudieran estar implicadas en dichos crímenes y define tres categorías bien diferenciadas:

- a. *Personas, grupos y entidades implicadas en actos terroristas*: personas que cometen o intentar cometer actos terroristas, que participan o facilitan la comisión de actos terroristas; o grupos y entidades que dichas personas posean o controlen directa o indirectamente; o personas, grupos y entidades que actúen en nombre de o bajo la dirección de dichas personas, grupos y entidades, incluyendo los fondos derivados o generados por propiedades controladas directa o indirectamente por dichas personas e individuos, grupos y entidades asociados.
- b. *Grupo terrorista*: grupo estructurado de más de dos personas, establecido durante un periodo de tiempo, que actúa en concierto en la comisión de actos terroristas.
- c. *Grupo estructurado*: grupo que no se forma al azar para la comisión inmediata de un acto terrorista y que no necesariamente tiene unos papeles determinados asignados a sus miembros, ni una continuidad de sus miembros, ni una estructura desarrollada.

Esta Postura común, cuya naturaleza es principalmente política, se desarrolló posteriormente en la *Decisión-marco del Consejo del 13 de junio de 2002 relativa a la lucha contra el terrorismo*⁹, que insta a los estados miembros a alinear sus legislaciones y define unas normas mínimas sobre ataques terroristas.

Tras definir los ataques terroristas de manera idéntica a la Postura común, la Decisión-marco estipula las penas que los estados miembros deberán incorporar en sus legislaciones nacionales.

La Decisión-marco es aplicable a cualquier ataque terrorista cometido o preparado en un estado miembro que pudiera dañar seriamente un país o una organización internacional.

Dichos ataques son cometidos con el objetivo de intimidar a personas y alterar o destruir seriamente la estructura política, económica o social de un país (asesinato, daños corporales, toma de rehenes, extorsión, fabricación de armas, etc. o amenaza de lo anterior).

Los ataques pueden estar cometidos por una o más personas contra uno o más países. La Decisión-marco define grupo terrorista como una organización estructurada formada por más de dos personas, establecida durante un periodo de tiempo, que actúa en concierto en la comisión de actos terroristas. También se considera punible la instigación, la ayuda y la inducción a la comisión de ataques terroristas, así como el intento de comisión de actos terroristas.

Para castigar los ataques terroristas, los estados miembros deberán incluir en sus legislaciones nacionales disposiciones que conlleven, por una parte, penas eficaces, proporcionales y disuasorias, que pueden implicar la extradición de personas y, por otra parte, circunstancias atenuantes (colaborar con la policía y la autoridad judicial, facilitar pruebas, identificar a otros terroristas, etc.).

Asimismo, se impondrán penas a personas jurídicas si se demuestra que la persona física tiene poder de representación de la persona jurídica o autoridad para ejercer el control de la misma.

La Decisión-marco exige que las legislaciones de los estados miembros prevean la extradición de sus propios ciudadanos en caso de ataque terrorista, coordinen sus acciones y determinen qué país deberá procesar a los terroristas con el fin de centralizar los procedimientos en un único estado miembro si hubiera varios estados implicados.

Dado que la Decisión-marco es obligatoria, los 25 estados miembros de la UE tuvieron que incluir sus disposiciones en sus legislaciones nacionales correspondientes para finales de 2002. Como resultado de este proceso, todos los países miembros incorporaron una única definición común en su ordenamiento jurídico nacional.

Pero salgamos de los niveles nacionales y sub-regionales para pasar a nivel internacional, donde varias organizaciones regionales internacionales también intentaron acordar una definición de terrorismo, con distintos resultados.

La Organización de la Conferencia Islámica (OCI) llegó a una definición propia y, en 1999, adoptó la *Convención de la Organización de la Conferencia Islámica para combatir el terrorismo internacional*¹⁰. Esta Convención establece una distinción entre *terrorismo* y *delito terrorista*.

Por una parte, se define *terrorismo* como cualquier acto de violencia o amenaza de cometerlo, independientemente de sus motivos o intenciones, perpetrado para la ejecución de un plan criminal individual o colectivo con el objetivo de aterrorizar a las personas o de amenazar con hacerles daño o poner en peligro sus vidas, honor, libertades, seguridad o derechos o exponer el entorno o cualquier instalación pública o privada a daños u ocuparlos o tomarlos, o poner en peligro un recurso nacional o instalaciones internacionales, o amenazar la estabilidad, la integridad territorial, la unidad política o la soberanía de estados independientes.

Por otra parte, se define *crimen terrorista* como cualquier crimen que se cometa, se ponga en marcha o en el que se participe para alcanzar un objetivo terrorista en cualquiera de los estados contratantes o contra sus ciudadanos, bienes, intereses o instalaciones extranjeras y ciudadanos que residan en su territorio considerado punible por su legislación nacional. La Convención también asimila, en principio, los delitos incluidos en las convenciones internacionales contra el terrorismo¹¹.

De un modo similar, varios días después de la adopción de la Convención de la OCI, la Organización de la Unidad Africana (OUA) aprobó la *Convención para la prevención y la lucha contra el terrorismo* el 14 de julio de 1999. El Artículo 1 de dicha Convención define un «acto terrorista» como «cualquier acto que constituya una violación de las leyes penales de un estado miembro y que pudiera poner en peligro la vida, la integridad física o la libertad, o causar serios daños o la muerte de cualquier persona o grupo de personas, o cause o pudiera causar daño a la propiedad pública o privada, recursos naturales, medioambientales o patrimonio cultural y cuyo objetivo sea:

- intimidar, atemorizar, forzar, coaccionar o inducir a cualquier gobierno, organismo, institución, público general o a cualquier segmento de los anteriores grupos a que realice o se abstenga de realizar cualquier acto, o adopte o abandone un punto de vista determinado, o actúe según ciertos principios, o
- interrumpir cualquier servicio público, el suministro de cualquier servicio esencial dirigido al público crear una emergencia pública, o
- crear una insurrección general en un estado determinado.

Asimismo, también asimila como actos terroristas cualquier «promoción, patrocinio, contribución, dirección, ayuda, incitación, ánimo, intento, amenaza, conspiración, organización o adquisición cuyo objetivo sea cometer cualquiera de los actos indicados anteriormente».

La Convención insta a las Partes a que criminalicen dichos actos y los castiguen con penas adecuadas que tengan en cuenta la grave naturaleza de los mismos.

Resulta importante apuntar que tanto la convención de la OCI como la de la OUA hacen referencia explícita al derecho de autodeterminación, aunque contemplan fórmulas diferentes.

La OCI se refiere a la lucha de «los pueblos, incluyendo la lucha armada contra toda ocupación, agresión, colonialismo y hegemonía extranjera con el objetivo de alcanzar la liberación y la autodeterminación, de acuerdo con los principios legales internacionales¹²», mientras que la OUA se refiere a «la lucha librada por los pueblos de acuerdo con los principios legales internacionales para su liberación o autodeterminación, incluyendo la lucha armada contra todo colonialismo, ocupación, agresión y dominación por fuerzas extranjeras¹³». Ninguno de los dos supuestos considera los hechos anteriormente citados como actos terroristas.

Si nos concentramos en otra gran región del mundo, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) logró su propia definición de terrorismo en 1999 en su *Tratado de cooperación entre los estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes para combatir el terrorismo*¹⁴.

El Artículo 1 define terrorismo como «un acto ilegal punible por el derecho penal cometido con el objetivo de debilitar la seguridad pública, influir en la toma de decisiones por parte de las autoridades o aterrorizar a la población». Además, aporta una lista casuística sobre la forma que pueden tomar tales actos, como por ejemplo:

- a. Violencia o amenaza de violencia contra personas físicas o jurídicas.
- b. Destrucción (daño) o amenaza de destrucción (daño) de propiedades y otros objetos materiales que ponga en peligro la vida de las personas.
- c. Causa de daño sustancial a la propiedad u otras consecuencias peligrosas para la sociedad.
- d. Amenaza de muerte a un trabajador del Estado o figura pública con el objetivo de poner fin a dicho estado u actividad pública o como venganza por dicha actividad.
- e. Ataque a un representante de un Estado extranjero o a un trabajador de una organización internacional protegido, así como a edificios empresariales o vehículos de personas protegidas a nivel internacional.
- f. Otros actos clasificados como terroristas por la legislación nacional de las Partes o por instrumentos legales de lucha contra el terrorismo reconocidos mundialmente.

205

Este Tratado también incluye un concepto diferente, el de *terrorismo tecnológico*, que se define como el uso o amenaza de uso de armas nucleares, radiológicas, químicas o bacteriológicas (biológicas) o sus componentes, microorganismos patógenos, sustancias radioactivas u otras sustancias dañinas para la salud humana, incluyendo el robo, puesta fuera de servicio o destrucción de instalaciones nucleares, químicas u otras con peligro tecnológico para el medioambiente y el suministro de municipios y localidades habitadas, si dichos actos se cometen con el objetivo de minar la seguridad pública, aterrorizando a la población o influyendo sobre las decisiones de las autoridades con el fin de lograr algún fin político, mercenario u otro, así como intentos de comisión de uno de los delitos incluidos anteriormente con el mismo objetivo y de liderar, financiar o actuar como instigador, auxiliar o cómplice de una persona que cometa o intente cometer dichos delitos.

La Convención insta a las Partes a cooperar para prevenir, desvelar, detener e investigar actos de terrorismo *de acuerdo con el Tratado, su legislación nacional y sus obligaciones internacionales*¹⁵.

Como hemos visto, varias organizaciones regionales y sub-regionales han logrado una definición de terrorismo. Hay otras organizaciones regionales que no han intentado definir el terrorismo, sino que se han concentrado en buscar formas y medios de reforzar la cooperación internacional sobre la base de las convenciones universales existentes contra el terrorismo.

La *Convención interamericana contra el terrorismo*¹⁶ del 3 de junio de 2002, elaborada por la Organización de los Estados Americanos (OEA), entró en vigor el 7 de octubre de 2003 y no contiene una definición como tal, sino que prefiere adoptar un sistema ya utilizado por el Consejo de Europa en 1977 basado en la definición de los distintos delitos incluidos en las convenciones universales contra el terrorismo, a saber:

- a. Convención para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmada en La Haya el 16 de diciembre de 1970.
- b. Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmada en Montreal el 23 de septiembre de 1971.
- c. Convención para la prevención y la sanción de crímenes contra personas protegidas internacionalmente, incluyendo agentes diplomáticos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973.
- d. Convención internacional contra la toma de rehenes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979.
- e. Convención para la protección física de material nuclear, firmada en Viena el 3 de marzo de 1980.
- f. Protocolo de represión de actos ilícitos de violencia en aeropuertos de la aviación civil internacional, complemento de la Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmada en Montreal el 24 de febrero de 1988.
- g. Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, firmada en Roma el 10 de marzo de 1988.
- h. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, firmado en Roma el 10 de marzo de 1988.
- i. Convención internacional para la represión de los atentados terroristas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997.
- j. Convención internacional para la represión de la financiación del terrorismo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999.

La Convención insta a las Partes, *de acuerdo con las disposiciones de su Constitución a esforzarse por* formar parte de las convenciones indicadas anteriormente y a adoptar las medidas necesarias para aplicar de manera eficaz dichos instrumentos, incluyendo la previsión de penas en sus legislaciones nacionales para los delitos contra los que fueron creadas¹⁷.

Cabe señalar en este punto que la lista de convenciones internacionales contra el terrorismo de la convención de la OCI (véase más arriba) no coincide la de la OEA. Además, en lugar de intentar aportar una definición de terrorismo como tal, el enfoque de la OEA es el de promover la aplicación eficaz de las convenciones internacionales contra el terrorismo.

Un sistema similar fue el utilizado por la Asociación para la Cooperación Regional en Asia Meridional (ACRAM) en su *Convención para la represión del terrorismo*¹⁸, firmada en Katmandú el 4 de noviembre de 1987. Esta Convención excluye el carácter político de los atentados terroristas de cara a la extradición.

Volviendo al continente europeo, el Consejo de Europa (CE), cuyo ámbito va más allá que la propia UE hasta abarcar a 46 estados miembros, ha decidido recientemente cejar en el empeño de definir el terrorismo¹⁹.

El CE se ha concentrado en eliminar el carácter político de los ataques terroristas a efectos de extradición, tratando este problema de manera eficaz ya en 1977 mediante su pionera *Convención europea para la represión del terrorismo*²⁰. Las mencionadas Convenciones de la OEA y la ACRAM han seguido su ejemplo.

No obstante, en 2004 aún no había sido capaz de definir el terrorismo, a pesar de los avances logrados en la UE y a pesar del hecho de que todos los estados miembros de la UE son miembros del CE²¹.

La ausencia de una definición de terrorismo no ha sido un obstáculo para la exclusión de su carácter político a efectos de cooperación internacional.

La Convención europea utiliza un sistema basado en tratados universales, es decir, los delitos incluidos en el ámbito de las convenciones universales contra el terrorismo y definidos en el mismo, no pueden ser considerados delitos políticos a efectos de rechazo de extradición o asistencia mutua. Se trata –hasta cierto punto– del mismo sistema en el que la OCI, la OEA y la ACRAM basarán posteriormente sus respectivas convenciones.

Este sistema fue considerado satisfactorio y reinstaurado con motivo de la actualización de la Convención europea en su *Protocolo de enmienda* de 2003²².

207

El Protocolo incluye varios cambios significativos: la lista de delitos que nunca se considerarán políticos o motivados por razones políticas es mucho más extensa e incluye todos los delitos cubiertos por las convenciones antiterroristas de la ONU; un procedimiento de enmienda simplificada permite añadir delitos a dicha lista; la Convención ha quedado abierta a estados observadores y el Consejo de Ministros puede decidir abrirla a otros estados no miembros; existe la posibilidad de negarse a extraditar criminales a países donde puedan exponerse a penas de muerte, tortura o cadena perpetua sin optar a la libertad condicional; se ha reducido significativamente la posibilidad de negarse a una extradición basándose en reservas respecto a la Convención y dicho rechazo quedará sujeto a un procedimiento de seguimiento específico, que también se aplicará al seguimiento de cualquier obligación que conlleve la Convención enmendada.

En 2005, la *Convención del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo*²³ abrió un nuevo capítulo al tratar el fenómeno del terrorismo antes incluso de cometerse actos de terrorismo.

Dicha Convención trata el delicado aspecto de la prevención del terrorismo y tiene por objetivo cubrir algunas de las lagunas existentes en el derecho internacional y en la acción contra el terrorismo, identificadas por estudios independientes y por el Comité de Expertos a quien se confió su elaboración.

El borrador de la Convención se elaboró sobre la base de los compromisos internacionales existentes, como la mencionada Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU que, en su 5.º párrafo operativo, declara que actos, métodos y prácticas de terrorismo son contrarios a los objetivos y principios de las Naciones Unidas y que financiar, planificar e incitar a la comisión de actos terroristas conscientemente también va contra los objetivos y principios defendidos por la ONU.

El objetivo de la Convención es mejorar los esfuerzos realizados por los estados firmantes en la prevención del terrorismo y de sus efectos negativos sobre los derechos humanos, especialmente sobre el derecho a la vida, tanto a través de medidas a nivel nacional como mediante la cooperación internacional, teniendo en cuenta los tratados o acuerdos bilaterales o multilaterales existentes entre los estados firmantes, tal y como queda explicitado en su Artículo 2.

La Convención pretende alcanzar este objetivo, por una parte, definiendo como crímenes algunos actos que pudieran llevar a la comisión de actos de terrorismo, incluyendo la provocación pública, el reclutamiento y la formación y, por otra parte, reforzando la cooperación sobre prevención tanto a nivel interno, en el contexto de la definición de políticas de prevención nacional, como a nivel internacional, mediante la complementación y la modificación de acuerdos de extradición y asistencia mutua existente entre las partes firmantes y mediante medios adicionales, como la información espontánea, así como las obligaciones relativas a sanciones y medidas, responsabilidad de entidades legales además de la responsabilidad individual, o la obligación de procesar cuando se rechaza la extradición.

Parece que el clima de confianza mutua entre estados de postura similar, concretamente estados miembros y observadores del Consejo de Europa –su naturaleza democrática y su respeto por los derechos humanos– justificaba el avance hacia la criminalización de ciertos comportamientos que, hasta entonces, no habían sido tratados a nivel internacional.

La Convención como tal no define nuevos crímenes terroristas añadidos a los ya incluidos en las convenciones internacionales contra el terrorismo (mencionados anteriormente). No obstante, sí que define tres delitos principales (provocación pública para cometer un acto terrorista, reclutamiento y formación con fines terroristas, disposición sobre crímenes aledaños que incluye la criminalización de la ayuda y la instigación en la comisión de los tres crímenes principales y el intento de comisión de los dos últimos crímenes principales) que se considerarán actos terroristas siempre que estén relacionados con la posible comisión de crímenes incluidos en las convenciones internacionales contra el terrorismo.

La Convención contiene varias disposiciones relativas a la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, tanto en términos de reforzamiento de la cooperación nacional e internacional (incluyendo razones para negar la extradición y la asistencia mutua) como de nuevos delitos en forma de condiciones y salvaguardias. Éste es un aspecto crucial de la Convención, dado que trata de asuntos situados en la frontera entre el ejercicio legítimo de las libertades, como la libertad de expresión, asociación o religión, y el comportamiento delictivo.

Sin duda, una de sus características más interesantes es la consideración de la *provocación pública para cometer un acto terrorista* como delito. La negociación de esta disposición no fue fácil y, por lo tanto, merece una atención especial.

La Convención la define como la distribución, o la puesta a disposición, de un mensaje entre el público²⁴ con la intención de incitar a la comisión de un delito terrorista, cuando dicha conducta provoque el riesgo de que uno o más delitos puedan cometerse, y exige a las partes que la criminalicen en sus legislaciones nacionales cuando se cometa de manera ilícita e intencionada²⁵.

Como otros delitos principales de la Convención mencionados anteriormente, la provocación pública para cometer un acto terrorista se considera un crimen serio relacionado con el terrorismo ya que tiene el potencial de desembocar en la comisión de crímenes estipulados en las convenciones antiterroristas internacionales. Sin embargo, no requiere que se cometa un acto terrorista.

La ausencia de tal requisito queda explicitada claramente en la Convención: para que un acto constituye un delito tal y como se indica en la Convención, no es necesario que se cometa el acto terrorista²⁶. De igual modo, el lugar en el que se cometa un acto terrorista es irrelevante a efectos de aplicación de la Convención.

Como ocurre en el caso de los crímenes mencionados anteriormente, sí que debe cometerse de manera ilícita e intencionada.

Por una parte, el requisito de comisión de manera ilícita refleja la idea de que la conducta descrita puede ser legal o estar justificada no sólo en los casos donde las defensas legales clásicas sean de aplicación, sino también donde otros principios o intereses lleven a la exclusión de la responsabilidad penal, por ejemplo, a efectos de aplicación de la ley.

Por otra parte, la expresión «de manera ilícita» depende del contexto en el que se utilice. Así, puede referirse a un comportamiento sin autoridad (ya sea legislativa, ejecutiva, administrativa, judicial, contractual o consensual) o a un comportamiento no contemplado por las defensas legales establecidas o los principios relevantes del derecho nacional. La Convención, por lo tanto, no afecta al comportamiento de conformidad con la autoridad gubernamental legal.

Es más, el delito debe cometerse de manera intencionada para que pueda aplicarse una responsabilidad penal. En algunos casos, el delito incluye un elemento intencional adicional.

El Artículo 5 fue el resultado de un intenso debate y profundas consideraciones por parte del grupo de trabajo del Comité de expertos sobre terrorismo del Consejo de Europa, el CODEXTER, creado para llevar a cabo un estudio sobre la situación en estados miembros y observadores y elaborar un informe pericial independiente sobre dicha base. El grupo de trabajo consideró necesario concentrarse en la expresión pública del apoyo a crímenes y/o grupos terroristas; enlaces de causalidad —directa o indirecta— con la comisión de un crimen terrorista y las conexiones temporales —*ex ante* o *ex post*— con la comisión de un crimen terrorista.

El CODEXTER se concentró a continuación en el reclutamiento de terroristas y la creación de nuevos grupos terroristas; la creación de tensión étnica y religiosa que pudiera servir como base para el terrorismo; la divulgación de «discursos de odio» y la promoción de ideologías favorables al terrorismo, prestando especial atención al caso legal del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) relativo a la libertad de expresión²⁷ y a la experiencia de los estados en la aplicación de disposiciones nacionales sobre *apología del terrorismo* y/o *incitación al terrorismo* con el fin de analizar el riesgo potencial de una restricción de las libertades fundamentales.

La libertad de expresión es una de las bases fundamentales de una sociedad democrática. No obstante, en contraste con algunos derechos básicos que son derechos absolutos y por lo tanto no admiten restricciones, como la prohibición de tortura y trato o castigo inhumano y degradante, la supresión o la restricción de la libertad de expresión podría permitirse en circunstancias muy específicas²⁸.

Por consiguiente, la incitación al odio racial no puede considerarse admisible alegando el derecho a la libertad de expresión²⁹. Tal es el caso de la incitación a la comisión de crímenes terroristas violentos³⁰. La cuestión es dónde se encuentra la línea divisoria entre la incitación indirecta a la comisión de crímenes terroristas y la expresión legítima de la crítica. Ésta es la cuestión que tuvo que tratar el Consejo de Europa.

La disposición resultante se elaboró sobre la base del Protocolo Adicional de la Convención sobre cibercrimen relativa a la criminalización de actos de naturaleza racista y xenófoba cometidos a través de sistemas informáticos (ETS 198³¹).

Dicho Protocolo utiliza una fórmula no tan casuística³² y exige a las Partes que criminalicen la distribución o puesta a disposición de un mensaje para el público en el que se defiendan crímenes terroristas. Si ello se lleva a cabo directa o indirectamente resulta irrelevante para la aplicación de esta disposición.

Mientras que la provocación directa no supone problema puesto que la mayoría de los sistemas legales ya la consideran delito de una forma u otra, había que solucionar el intento de provocar indirectamente un delito, ya que existían muchas lagunas en el derecho y/o en la acción internacional en este área.

Al mismo tiempo, dado su enfoque genérico, la disposición permite a los estados cierta discreción en la definición de delito y su aplicación. Por ejemplo, presentar un delito terrorista como necesario y justificado puede constituir un delito de incitación indirecta. No obstante, la aplicación de esta disposición exige el cumplimiento de las siguientes condiciones:

Debe darse un intento específico de incitación a la comisión de un delito terrorista.

La provocación debe cometerse de manera ilícita e intencionada.

El resultado de dicho acto debe ser el riesgo de que dicho delito pueda cometerse. Cuando se considere que existe dicho riesgo, se tendrán en cuenta la naturaleza del autor y del destinatario del mensaje, así como el contexto en el que se cometa el delito.

Este nuevo delito de derecho internacional ha sido adoptado ya por algunos países de un modo u otro³³, mientras que otros están considerando su inclusión³⁴.

Tras la adopción de la Convención del Consejo de Europa, el Consejo de Seguridad de la ONU, en aplicación del Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, prohibió la incitación al terrorismo (*apología*) y adoptó la Resolución 1624³⁵ el 14 de septiembre de 2005.

Por lo tanto, resulta muy probable que éste sea un tema que reciba la atención de la comunidad internacional y sea analizado minuciosamente por ésta en los próximos meses y años.

Volviendo al tema de la definición del terrorismo, a nivel internacional no existe una única definición de «terrorismo». La opinión internacional ha condenado el terrorismo en todas sus formas y, hasta cierto punto, ha ignorado su motivación política, pero la comunidad internacional nunca se ha puesto de acuerdo sobre lo que realmente constituye un acto terrorista.

Como resultado de esta situación, en los últimos cincuenta años el derecho internacional ha preferido tratar formas determinadas de terrorismo y aprobar medidas para garantizar la cooperación internacional con el fin de combatir e investigar los incidentes terroristas.

Por ejemplo, hay cuatro convenciones de la ONU que tratan el apoderamiento o el sabotaje de aviones y aeropuertos (1963, 1970, 1971, 1988); una que trata los crímenes sobre las personas protegidas internacionalmente (1973) y otra los rehenes (1979); dos que tratan la seguridad marítima (ambas de 1988); dos que tratan el terrorismo nuclear (1980 y 2005) y las últimas (exceptuando la recientemente adoptada Convención sobre terrorismo nuclear), que datan de 1997 y 1999, respectivamente, tienen un ámbito de aplicación más amplio, a pesar de que formalmente queden vinculadas a los bombardeos terroristas y a la financiación del terrorismo³⁶.

Las convenciones internacionales contra el terrorismo son:

- a. Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973.
- b. Convención internacional contra la toma de rehenes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979.
- c. Convención Internacional para la represión de los atentados terroristas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997.
- d. Convención Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999.
- e. Convención internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, Nueva York, 13 de abril de 2005.
- f. Convención sobre las infracciones y otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, firmada en Tokio el 14 de septiembre de 1963.
- g. Convención para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmada en La Haya el 16 de diciembre de 1970.
- h. Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmada en Montreal el 23 de septiembre de 1971.
- i. Convención sobre la protección física del material nuclear, firmada en Viena el 3 de marzo de 1980.
- j. Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia contra el Servicio de los Aeropuertos Internacionales de Aviación Civil, Complementario de la Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988.
- k. Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, firmada en Roma el 10 de marzo de 1988.
- l. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, firmado en Roma el 10 de marzo de 1988.
- m. Convención sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, firmada en Montreal el 1 de marzo de 1991.

Dos de las anteriores convenciones resultan especialmente interesantes a efectos de nuestro debate sobre la definición del terrorismo: la *Convención Internacional para la represión de los atentados terroristas* (Convención sobre atentados) y la *Convención Internacional para la represión de la financiación del terrorismo* (Convención sobre financiación). La razón para ello es que ambas son relativamente recientes y que, a pesar de sus títulos, abarcan todo el ámbito del fenómeno terrorista.

Ambas Convenciones incluyen también el llamado *requisito internacional* en sus respectivos Artículos 3, donde se afirma que no se aplicarán en el caso de que el delito se cometa en un único Estado, el supuesto criminal sea ciudadano de dicho Estado y se encuentre en el territorio del mismo, no teniendo ningún otro Estado base alguna en las disposiciones de la Convención sobre la cual ejercer jurisdicción, independientemente de la aplicación de otras disposiciones relativas a la cooperación internacional.

Asimismo, ambas Convenciones incluyen en sus ámbitos de aplicación el intento de comisión de cualquiera de los delitos principales³⁷, así como de los crímenes aledaños, es decir: la participación como cómplice, la organización o dirección de otros para cometer el delito; la contribución intencionada a la comisión de uno o más delitos por parte de un grupo de personas que actúan con un objetivo común, ya sea para fomentar la actividad criminal o las intenciones criminales del grupo, cuando dicha actividad o intenciones impliquen la comisión del delito o el conocimiento de la intención del grupo de cometer dicho delito³⁸.

La *Convención sobre atentados* considera que una persona comete un delito si de manera ilícita e intencionada envía, coloca, descarga o detona un explosivo u otro dispositivo letal en un lugar de uso público, un edificio estatal o gubernativo, un sistema de transporte público o una infraestructura: (a) con la intención de causar muerte o daños corporales, o (b) con la intención de causar la destrucción de dicho lugar, edificio o sistema, lo que conllevaría una gran pérdida económica³⁹.

Lógicamente, el ámbito de aplicación de la Convención se centra en el uso de «Explosivos u otros dispositivos letales». Resulta interesante observar que esta expresión se refiere a «(a) Un arma o dispositivo explosivo o incendiario diseñado, o que tiene la capacidad de causar muertes, daños corporales graves o daños materiales importantes, o (b) Un arma o dispositivo diseñado, o que tiene la capacidad de causar muertes, daños corporales graves o daños materiales importantes mediante la liberación, difusión o impacto de productos químicos tóxicos, agentes o toxinas biológicas o sustancias similares, así como radiación o material radioactivo⁴⁰».

Por lo tanto, además de explosivos podría abarcar otros dispositivos y englobar el bioterrorismo. Hay quien afirma que el uso de armas de fuego también podría incluirse aquí, ya que su uso implica siempre una detonación.

La *Convención sobre financiación* considera que una persona comete un delito si, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente⁴¹ aporta o recaba fondos de cualquier modo con la intención de utilizarlos o a sabiendas de que van a utilizarse total o parcialmente para llevar a cabo: (a) Un acto que constituye un delito dentro del ámbito de uno de los tratados incluidos en Anexo⁴², o (b) Cualquier otro acto cuyo objetivo sea causar la muerte o daños corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no tome parte activa en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando la intención de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar la población u obligar al gobierno o a alguna organización internacional a hacer o abstenerse de hacer algo⁴³.

Obviamente, esta Convención se concentra en aspectos de financiación, pero resulta interesante la referencia que hace a la llamada *motivación terrorista*, es decir, *la intención de dicho acto, por su naturaleza o contexto, es intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a que haga o se abstenga de hacer algo*, que es una de las claves, si no *la* clave, de una definición de terrorismo.

Cabe observar también que en la *Convención sobre financiación* el delito se comete independientemente de si los fondos se utilizan realmente para llevar a cabo el delito objeto de la Convención, lo cual va en paralelo con el sistema utilizado por la *Convención para la prevención del terrorismo del Consejo de Europa*, mencionado anteriormente.

En la comunidad internacional, muchos quisieran que una única ley sustituyera a las trece convenciones y protocolos que determinan las distintas manifestaciones de terrorismo. No obstante, sin una definición legal de terrorismo no habría posibilidad de aplicar dicha ley única.

Por ello, la ONU ha estado negociando un borrador de convención global sobre terrorismo desde el año 1996⁴⁴.

La idea de una convención global tiene como objetivo la creación de un «paraguas» que englobe las llamadas *convenciones sectoriales* indicadas anteriormente. Una convención global incluiría áreas no cubiertas por los instrumentos antiterroristas internacionales existentes o, en otras palabras, cubriría los espacios del régimen legal existente en materia de lucha contra el terrorismo internacional.

El progreso logrado en la elaboración del borrador de convención global se ha visto frenado considerablemente en los últimos años, especialmente después del 11 de septiembre. Aunque se ha llegado a un acuerdo respecto a la mayoría de los artículos, los negociadores aún no han logrado finalizar el borrador debido a las continuas diferencias de opinión entre estados en relación a algunas disposiciones clave. Si bien existe un entendimiento general respecto a que el mandato del Comité negociador consiste en desarrollar una definición técnica de actos terroristas que pueda ser utilizada como instrumento de derecho penal y aunque no ha habido consenso sobre el borrador de la disposición que defina los actos que cubriría la convención, recientemente una delegación ha propuesto añadir a la disposición un párrafo adicional que incluiría actos perpetrados por aquellas personas que se encuentren en posición de control de las fuerzas armadas de un Estado⁴⁵.

El borrador de convención trata la relación entre el borrador de convención global y las convenciones sectoriales existentes⁴⁶. La idea es que la convención global conservaría y se basaría en el *acervo* de los instrumentos desarrollados previamente y aclararía el régimen legal aplicable en caso de conflicto entre otro instrumento internacional de lucha contra el terrorismo y la convención global.

Asimismo, existe un entendimiento general respecto a que las disposiciones anteriormente mencionadas están estrechamente ligadas a las disposiciones del Artículo 18 y que deberían considerarse como parte de un paquete general. El Artículo 18 trata las excepciones del ámbito de aplicación del borrador de convención global y también traza implícitamente la línea divisoria entre las situaciones determinadas por el derecho humanitario internacional y el régimen legal que establecerá la convención global.

En este punto, los negociadores se enfrentan a varios problemas importantes que han impedido la adopción de la convención. Dichos problemas están relacionados con el problema de definición del terrorismo a nivel internacional, por lo que merecen una atención especial.

El primer problema atañe al ejercicio del derecho de los pueblos a la autodeterminación, o más bien a la cuestión de si tratar y cómo tratar estas situaciones en el borrador de la convención⁴⁷.

El segundo problema atañe a la exclusión de las actividades de «fuerzas armadas» en un conflicto armado del ámbito de la convención⁴⁸. Hay quien afirma que el término «fuerzas armadas» se encuentra bien definido en el derecho humanitario internacional y que, por lo tanto, puede incluirse en un instrumento legal penal. También hay quien propone sustituir dichos términos por el término general «partes»⁴⁹, afirmando que las fuerzas armadas no deberían recibir un trato preferencial en comparación con otros sujetos cuyas actividades en conflictos armados vienen determinadas por el derecho humanitario internacional.

El tercer problema atañe a otro tema controvertido y relacionado con el anterior: «las situaciones de ocupación extranjera». En unos casos, la referencia se considera superflua, mientras que en otros se considera necesario añadir una aclaración en consonancia con el derecho humanitario internacional.

El cuarto y último problema atañe a la exclusión de las actividades de las fuerzas militares en tiempo de paz del ámbito de aplicación de la convención⁵⁰. Algunos apoyan dicha exclusión puesto que entienden que las fuerzas militares se rigen por otras normas de derecho internacional, pero otros quieren condicionarla al respeto del derecho internacional por parte de las actividades militares.

Si bien la negociación continúa, aún no está claro de qué manera se llevará a cabo ni cuáles serán sus perspectivas⁵¹.

Volviendo a la definición incluida en borrador, ésta indica que cualquier persona comete un delito si, de algún modo, ilícita e deliberadamente, causa:

- a) la muerte o daños corporales graves a cualquier persona, o
- b) daños serios a la propiedad pública o privada, un lugar de uso público, un edificio estatal o gubernativo, un sistema de transporte público, una infraestructura o al medioambiente, o
- c) daños a la propiedad, lugares, edificios o sistemas incluidos en el párrafo 1 (b) del presente artículo, que impliquen una gran pérdida económica, cuando la intención de dicha conducta, por su naturaleza o contexto, sea intimidar la población u obligar al gobierno o a alguna organización internacional a hacer o abstenerse de hacer algo.

El borrador asimila además a dichos delitos las *amenazas creíbles y serias* de cometer cualquiera de ellos⁵².

Los esfuerzos de la comunidad internacional se han enfrentado a serias dificultades para conciliar el enfoque *sin fisuras* de la lucha contra el terrorismo con el derecho de autodeterminación e independencia que, como afirma la Asamblea General de la ONU, puede incluir luchas contra colonialismo, racismo u otro tipo de *dominación extranjera*. Se ha observado en varias ocasiones que, en un país envuelto en una revolución o un conflicto, esta definición podría convertir a un respetado *luchador por la libertad* en criminal buscado internacionalmente.

Las negociaciones en la ONU continúan y aún está por ver si tendrán éxito y culminarán en beneficio del conjunto de la comunidad internacional. La adopción, el 13 de abril de 2005, de la nueva Convención internacional para la represión de actos de terrorismo nuclear aporta un rayo de luz y resulta tranquilizadora, puesto que indica que el valor de la multilateralidad es aún reconocido.

En esta situación, como ya se ha visto, algunas regiones del mundo han logrado avanzar y lograr una definición, mientras que otras no lo han conseguido. Es precisamente la combinación de esfuerzos a nivel nacional, internacional (regional y/o sub-regional) y especialmente mundial lo que permite cubrir de manera eficaz las lagunas existentes en el derecho internacional y de lucha contra el terrorismo, a pesar de la urgente necesidad de una definición que logre el consenso global. Dicha definición solamente tendrá sentido si es verdaderamente compartida a nivel mundial y no impuesta por una parte del mundo a las demás, ya que la clave de la lucha contra el terrorismo reside en el consenso internacional.

Definiciones de terrorismo y actos terroristas de los instrumentos internacionales

Unión Europea

Decisión-marco del Consejo del 13 de junio de 2002 relativa a la lucha contra el terrorismo (2002/475/JHA).

Artículo 1

Delitos terroristas y derechos y principios fundamentales

1. Cada Estado Miembro deberá tomar las medidas necesarias para garantizar que los actos intencionados incluidos a continuación en los puntos (a)–(i), definidos como delitos en la legislación nacional que, dada su naturaleza o su contexto, pueden dañar seriamente un país o una organización con el objetivo de:

Intimidar seriamente a la población, u
obligar a un gobierno determinado o a una organización internacional a realizar o abstenerse de realizar algún acto, o
desestabilizar o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un país u organización internacional.

215

Se consideran actos terroristas:

- a. atentar contra la vida de una persona pudiendo causar la muerte de la misma;
- b. atentar contra la integridad física de una persona;
- c. secuestrar o tomar rehenes;
- d. causar la destrucción extensiva de un gobierno o una infraestructura, edificio, o sistema de transporte público, un sistema de información, una plataforma fija situada en la plataforma continental, un lugar público o una propiedad privada, pudiendo poner en peligro vidas humanas o conllevar una pérdida económica importante;
- e. secuestrar un avión, buque u otro medio de transporte de pasajeros o mercancías;
- f. fabricar, poseer, adquirir, transportar, suministrar o usar armas, explosivos, armas nucleares, biológicas o químicas, así como investigar o desarrollar armas químicas y biológicas;
- g. liberar sustancias peligrosas o provocar incendios, explosiones o inundaciones, pudiendo poner en peligro vidas humanas;
- h. interferir o interrumpir el suministro de agua, electricidad o cualquier otro recurso natural fundamental, pudiendo poner en peligro vidas humanas;
- i. amenazar con cometer cualquiera de los actos (a)–(h).

2. Esta Decisión-marco no tendrá como efecto la alteración de la obligación de respetar los derechos fundamentales y los principios legales fundamentales indicados en el Artículo 6 del Tratado de la Unión Europea.

Artículo 2

Delitos relativos a un grupo terrorista

1. A los efectos de esta Decisión-marco, «grupo terrorista» significará: grupo estructurado de más de dos personas, establecido durante un periodo de tiempo, que actúa en concierto en la comisión de actos terroristas. «Grupo estructurado» significará: grupo que no se forma al azar para la comisión inmediata de un acto terrorista y que no necesariamente tiene unos papeles determinados asignados a sus miembros, ni una continuidad de sus miembros, ni una estructura desarrollada.

Organización de la Conferencia Islámica

Convención de la Organización de la Conferencia Islámica para combatir el terrorismo internacional, adoptada en Uagadugú el 1 de julio de 1999.

Artículo I

A los efectos de esta Convención:

[...]

2. «Terrorismo» significará cualquier acto de violencia o amenaza de cometerlo, independientemente de sus motivos o intenciones, perpetrado para la ejecución de un plan criminal individual o colectivo con el objetivo de aterrorizar a las personas o de amenazar con hacerles daño o poner en peligro sus vidas, honor, libertades, seguridad o derechos o exponer el entorno o cualquier instalación pública o privada a daños u ocuparlos o tomarlos, o poner en peligro un recurso nacional o instalaciones internacionales, o amenazar la estabilidad, la integridad territorial, la unidad política o la soberanía de estados independientes.
3. «Crimen terrorista» significará cualquier crimen que se cometa, se ponga en marcha o en el que se participe para alcanzar un objetivo terrorista en cualquiera de los estados contratantes o contra sus ciudadanos, bienes, intereses o instalaciones extranjeras y ciudadanos que residan en su territorio considerado punible por su legislación nacional.
4. Los crímenes estipulados en las siguientes convenciones también se considerarán crímenes terroristas, a excepción de aquellos excluidos de las legislaciones de los países firmantes o que no se hayan ratificado:
 - a. Convención sobre «las infracciones y otros actos cometidos a bordo de las aeronaves» (Tokio, 14.9.1963).
 - b. Convención para «la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves» (La Haya, 16.12.1970).
 - c. Convención para la «represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil», firmada en Montreal el 23.9.1971 y su Protocolo (Montreal, 10.12.1984).

- d. Convención para la «prevención y la sanción de crímenes contra personas protegidas internacionalmente, incluyendo agentes diplomáticos» (Nueva York, 14.12.1973).
- e. Convención internacional contra la toma de rehenes (Nueva York, 1979).
- f. Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 y sus disposiciones sobre piratería marítima.
- g. Convención para la protección física de material nuclear (Viena, 1979).
- h. Protocolo de represión de actos ilícitos de violencia en aeropuertos de la aviación civil internacional, complemento de la Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (Montreal, 1988).
- i. Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (Roma, 1988).
- j. Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (Roma, 1988).
- k. Convención Internacional para la represión de los atentados terroristas (Nueva York, 1997).
- l. Convención sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (Montreal, 1991).

Organización de la Unidad Africana

Convención para la prevención y la lucha contra el terrorismo, adoptada en Argelia el 14 de julio de 1999.

Artículo 1

A los efectos de esta Convención:

[...]

3. «Acto terrorista» significará:

- a) cualquier acto que constituya una violación de las leyes penales de un Estado miembro y que pudiera poner en peligro la vida, la integridad física o la libertad, o causar serios daños o la muerte de cualquier persona o grupo de personas, o cause o pudiera causar daño a la propiedad pública o privada, recursos naturales, medioambientales o patrimonio cultural y cuyo objetivo sea:
 - intimidar, atemorizar, forzar, coaccionar o inducir a cualquier gobierno, organismo, institución, público general o a cualquier segmento de los anteriores grupos a que realice o se abstenga de realizar cualquier acto, o adopte o abandone un punto de vista determinado, o actúe según ciertos principios, o
 - interrumpir cualquier servicio público, el suministro de cualquier servicio esencial dirigido al público o crear una emergencia pública, o
 - crear una insurrección general en un Estado determinado;
- b) cualquier promoción, patrocinio, contribución, dirección, ayuda, incitación, ánimo, intento, amenaza, conspiración, organización o adquisición cuyo objetivo sea cometer cualquiera de los actos indicados en los anteriores puntos (a) (i)–(iii).

Comunidad de Estados Independientes

Tratado de cooperación entre los estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes para combatir el terrorismo, firmado en Minsk el 4 de junio de 1999.

Artículo 1

A los efectos de este Tratado, los términos en él utilizados significarán:

«Terrorismo», un acto ilegal punible por el derecho penal cometido con el objetivo de debilitar la seguridad pública, influir en la toma de decisiones por parte de las autoridades o aterrorizar a la población, que puede tomar forma de:

- Violencia o amenaza de violencia contra personas físicas o jurídicas.
- Destrucción (daño) o amenaza de destrucción (daño) de propiedades y otros objetos materiales que ponga en peligro la vida de las personas.
- Causa de daño sustancial a la propiedad u otras consecuencias peligrosas para la sociedad.
- Amenaza de muerte a un trabajador del Estado o figura pública con el objetivo de poner fin a dicho estado u actividad pública o como venganza por dicha actividad.
- Ataque a un representante de un Estado extranjero o a un trabajador de una organización internacional protegido, así como a edificios empresariales o vehículos de personas protegidas a nivel internacional.
- Otros actos clasificados como terroristas por la legislación nacional de las Partes o por instrumentos legales de lucha contra el terrorismo reconocidos mundialmente.

«Terrorismo tecnológico», el uso o amenaza de uso de armas nucleares, radiológicas, químicas o bacteriológicas (biológicas) o sus componentes, microorganismos patógenos, sustancias radioactivas u otras sustancias dañinas para la salud humana, incluyendo el robo, puesta fuera de servicio o destrucción de instalaciones nucleares, químicas u otras con peligro tecnológico para el medioambiente y el suministro de municipios y localidades habitadas, si dichos actos se cometen con el objetivo de minar la seguridad pública, aterrorizando a la población o influyendo sobre las decisiones de las autoridades con el fin de lograr algún fin político, mercenario u otro, así como intentos de comisión de uno de los delitos incluidos anteriormente con el mismo objetivo y de liderar, financiar o actuar como instigador, auxiliar o cómplice de una persona que cometa o intente cometer dichos delitos.

Naciones Unidas

Borrador de convención global sobre terrorismo internacional (en curso de negociación).

Artículo 2

1. Cualquier persona comete un delito si, de algún modo, ilícita e deliberadamente, causa:
 - a. la muerte o daños corporales graves a cualquier persona, o
 - b. daños serios a la propiedad pública o privada, un lugar de uso público, un edificio estatal o gubernativo, un sistema de transporte público, una infraestructura o al medio ambiente, o
 - c. daños a la propiedad, lugares, edificios o sistemas incluidos en el párrafo 1 (b) del presente artículo, que impliquen una gran pérdida económica, cuando la intención de dicha conducta, por su naturaleza o contexto, sea intimidar la población u obligar al gobierno o a alguna organización internacional a hacer o abstenerse de hacer algo.

2. Cualquier persona comete un delito si realiza una amenaza creíble y seria de cometer cualquier delito incluido en el párrafo 1 del presente artículo.
3. Cualquier persona comete un delito si intenta cometer cualquier delito incluido en el párrafo 1 del presente artículo.
4. Cualquier persona comete un delito si:
 - a) participa como cómplice en cualquier delito incluido en los párrafos 1, 2 ó 3 del presente artículo; u
 - b) organiza o dirige a otros para cometer cualquier delito incluido en los párrafos 1, 2 ó 3 del presente artículo, o
 - c) contribuye a la comisión de uno o más delitos incluidos en los párrafos 1, 2 ó 3 del presente artículo por parte de un grupo de personas que actúan con un objetivo común. Dicha contribución deberá ser intencionada y:
 - su objetivo será fomentar la actividad criminal o las intenciones criminales del grupo, cuando dicha actividad o intenciones impliquen la comisión de un delito incluido en el párrafo 1 del presente artículo; o
 - se hará con conocimiento de la intención del grupo de cometer un delito incluido en el párrafo 1 del presente artículo.

Notas a la conferencia

¹ Rafael A. Benítez es Director del Grupo operativo de lucha contra el terrorismo, Dirección General de Asuntos Legales, Consejo de Europa. Las opiniones vertidas en este documento pertenecen a su autor y no reflejan necesariamente las opiniones de estados miembros o de la Organización en su conjunto. Es posible ponerse en contacto con el autor en el Consejo de Europa, F 67075 Estrasburgo (Francia), Tel. +33 388412000, Fax +33 388412764.

² Véase, por ejemplo, la Resolución 1269(1999) del Consejo de Seguridad de la ONU o la más reciente Resolución de la Asamblea General A/RES/60/288 que utiliza los siguientes términos *reiterando su total condena del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, cometido por quien sea, donde sea y por las razones que sea* [...]. El texto original puede consultarse en <http://www.un.org/terrorism/res.htm>.

³ Véase Schmid, A. P., *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature*, New York: North-Holland Publishing Co., 1988 [1983]. Véase también http://www.askasia.org/teachers/Instructional_Resources/FEATURES/AmericasCrisis/BG1/whatisterrorism.htm, donde puede consultarse una compilación de las definiciones propuestas.

⁴ Véase, por ejemplo, la Resolución de la Asamblea General de la ONU A/RES/51/210 relativa a las *Medidas para eliminar el terrorismo internacional*; el texto completo de la Resolución se encuentra disponible en <http://www.un.org/terrorism/res.htm>, así como la lista de las resoluciones más relevantes.

⁵ Un primer intento de llegar a una definición internacionalmente aceptada corrió a cargo de la Liga de Naciones, pero la convención perfilada en 1937 nunca llegó a existir. El borrador definía el terrorismo como «todos los actos criminales dirigidos contra el Estado que intentaban o claculaban crear un estado de terror en las mentas de las personas particulares o en un grupo de personas de la población en general».

⁶ El texto de la Resolución se encuentra disponible en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf>. La lista completa de Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sobre terrorismo se encuentra en <http://www.un.org/terrorism/sc.htm>.

⁷ Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU. Véanse, por ejemplo, el párrafo 1 (a) y (b) relativo a delitos de financiación del terrorismo y el párrafo 2 (a), (b), (e) relativo a su enjuiciamiento.

⁸ 2001/931/CFSP, Boletín Oficial (OJ) L 57, 27.2.2001.

⁹ 2002/475/JHA, OJ L 164, 22.06.2002.

¹⁰ El texto de la Convención se encuentra disponible en http://www.oic-oci.org/english/conventions/terrorism_convention.htm.

¹¹ La Convención contiene la siguiente lista en su Artículo1, párrafo 4 :

- a) Convención sobre «las infracciones y otros actos cometidos a bordo de las aeronaves» (Tokio, 14.9.1963).
- b) Convención para la «represión del apoderamiento ilícito de aeronaves» (Tokio, 14.9.1963).
- c) Convención para la «represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil», firmada en Montreal el 23.9.1971 y su Protocolo (Montreal, 10.12.1984).
- d) Convención sobre la «prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos» (Nueva York, 14.12.1973).
- e) Convención internacional contra la toma de rehenes (Nueva York, 1979).

- f) Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 y sus disposiciones sobre piratería marítima.
- g) Convención para la «protección física de material nuclear» (Viena, 1979).
- h) Protocolo de represión de actos ilícitos de violencia en aeropuertos de la aviación civil internacional, complemento de la Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (Montreal, 1988).
- i) Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (Roma, 1988).
- j) Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (Roma, 1988).
- k) Convención Internacional para la represión de los atentados terroristas (Nueva York, 1997).
- l) Convención sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (Montreal, 1991).

¹² Artículo 2, a.

¹³ Artículo 3, 1.

¹⁴ Tratado de cooperación entre los estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes para combatir el terrorismo, firmado en Minsk el 4 de junio de 1999 y presentado por la Secretaría de la CEI. El texto se encuentra disponible en http://untreaty.un.org/English/Terrorism/csi_e.pdf.

¹⁵ Art. 2.

¹⁶ AG/RES. 1840 (XXXII-O/02), 3 de junio de 2002. El texto de la Convención se encuentra disponible en <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-66.htm> y el estado de firmas y ratificaciones en <http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-66.html>.

¹⁷ Art. 3.

¹⁸ Convención regional para la represión del terrorismo de la ACRAM, firmada en Katmandú el 4 de noviembre de 1987; y presentada por la Secretaría General de la ACRAM. El texto se encuentra disponible en <http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv18.pdf>.

¹⁹ Véase, por ejemplo, Benítez, Rafael A., *Evolución normativa en la lucha contra el terrorismo en Europa: parámetros de una transformación* in *Revista electrónica de relaciones internacionales, e-boletín No. 1 de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*, Octubre de 2004. El texto se encuentra disponible en <http://www.fride.org/Publications/publication.aspx?item=612>.

²⁰ La información sobre la Convención, su texto, un informe explicativo y el estado de firmas y ratificaciones se encuentra disponible en <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/090.htm>.

²¹ Véase Benítez, Rafael A. *Un nuevo convenio anti-terrorista para Europa* in *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, No. 7/2003. El texto del artículo se encuentra disponible en <http://www.reei.org/reei7/articulos7.htm>.

²² La información sobre el Protocolo de Enmienda, su texto, un informe explicativo y el estado de firmas y ratificaciones se encuentra disponible en <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/190.htm>.

²³ La información sobre la Convención, su texto, un informe explicativo y el estado de firmas y ratificaciones se encuentra disponible en <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/196.htm>.

²⁴ El sentido de algunos términos utilizados en la definición de ofensa se desarrollan en el Documento Explicativo de la Convención, que recoge que el término «distribución» se refiere al difusor activo de un mensaje apelando al terrorismo, mientras que la expresión «hacer posible» se refiere a hacer que dicho mensaje sea fácilmente accesible al público, por ejemplo, colocándolo en Internet o creando hipervínculos para facilitar su acceso. Además, el término «para el público» deja claro que las comunicaciones privadas se escapan a esta provisión. En Documento Explicativo además recoge que «para que el mensaje sea accesible al público, se deben utilizar una variedad de medios y técnicas. Por ejemplo, publicaciones impresas o servidores de mensajes en lugares que sean accesibles, la utilización de medios de comunicación electrónicos, en particular Internet, que provee la diseminación de mensajes por correo electrónico o por medio de intercambios a través de chats, o grupos de discusión».

²⁵ Art. 5.

²⁶ Art. 8.

²⁷ Véase, por ejemplo, la decisión del TEDH en el juicio *Lingens v. Austria* del 8 de julio de 1986, HUDOC REF 000000108.

²⁸ El Artículo 10, párrafo 2 del TEDH establece las condiciones en las que se admiten restricciones o interferencias con el ejercicio de la libertad de expresión, mientras que el Artículo 15 del TEDH incluye posibles derogaciones en momentos de urgencia. Para consultar los casos más relevantes del TEDH, véase el documento CODEXTER (2004)19, que se encuentra disponible en www.coe.int/gmt.

²⁹ Véase el Artículo 9, párrafo 2 de la Convención sobre la eliminación de cualquier forma de discriminación racial, firmada el 21 de diciembre de 1965.

222

³⁰ Véase la decisión del TEDH en *Hogefeld v. Germany*, 20 de enero de 2000, HUDOC REF 00005340.

³¹ Véase el Artículo 3. El texto de la Convención se encuentra disponible en: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/189.htm>.

³² Fue apoyado *inter alia* por el Comisionado de los Derechos Humanos del Consejo de Europa, cuya opinión se recoge en el borrador de la Convención (Documento BcommDH (2005), párrafo 30). El Comisionado sugería que esa provisión podría cubrir «la difusión de mensajes que promovieran pasar de la palabra a la acción, al ataque, a la denigración de las víctimas, y apelaciones a la organización de grupos terroristas u otros comportamientos similares», que pudieran constituir indirectamente una apelación a la violencia terrorista.

³³ En España ver el Art. 578 del Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, publicada en el Boletín Oficial del Estado (B.O.E.) del 23 de noviembre, núm. 281, del 24 de noviembre de 1995 y núm. 54, del 2 de marzo de 1996; en Francia, Ar. 24, para. 4 de la Ley del 29 de julio de 1981, en relación con el Art.421, para. 1-442, para. 7 del Código Penal. Ver también «Apología del Terrorismo» e «Incitación al terrorismo», ISBN 92-871-5486-6, Publicado por el Consejo de Europa, 2004, un estudio de la situación de los estados miembros y observadores del Consejo de Europa.

³⁴ Véase, por ejemplo, el progreso logrado en el Reino Unido, *Draft Terrorism Bill*, Part 1. *Offences, Encouragement etc. of terrorism* que aporta dos nuevos delitos llamados «Fomento del terrorismo» y «Divulgación de publicaciones terroristas» (véase el texto de la Ley sobre terrorismo, enmendada por la Cámara de los Comunes para su impresión el 3 de noviembre de 2005, disponible en <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmbills/077/2006077.htm>, versión del 04/11/2005).

³⁵ El texto de la Resolución se encuentra disponible en: <http://www.un.org/terrorism/sc.htm>. La Resolución «*Condena* duramente la incitación a la comisión de actos terroristas y *repudia* los intentos y la justificación o exaltación (*apología*) de actos terroristas que pudiera incitar otros actos terroristas» y expresa su «profunda preocupación» sobre el hecho de que la «incitación de actos terroristas motivados por el extremismo y la intolerancia constituye un serio y creciente riesgo para el disfrute de los derechos humanos, amenaza el desarrollo social y económico de los estados, mina la estabilidad global y la prosperidad y debe ser tratada de manera urgente y preactiva por las Naciones Unidas y los estados, *enfatiizando* la necesidad de tomar todas las medidas necesarias y adecuadas según el derecho internacional a nivel nacional e internacional para proteger el derecho a la vida». En su párrafo 1, la Resolución «*Insta* a todos los estados a que adopten las medidas necesarias y adecuadas y a que, teniendo en cuenta sus obligaciones dentro del derecho internacional: (a) prohíban por ley la incitación a la comisión de un acto o actos terroristas; (b) eviten dicha conducta; [...]».

³⁶ La lista completa de convenciones mundiales (internacionales) contra el terrorismo y sus textos correspondientes se encuentran disponibles en <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>.

³⁷ Art. 2, Párr. 3 y Art. 2, Párr. 4, respectivamente.

³⁸ Cabe destacar un ligero matiz diferenciador entre ambas Convenciones, ya que la Convención sobre atentados se refiere a una contribución B «de cualquier otra forma» (Art. 2, Párr. 3, (c)) mientras que dichos términos no se encuentran presentes en la Convención sobre financiación (Art. 2, Párr. 5, (c)).

³⁹ Art. 2.

⁴⁰ Convención Internacional para la represión de los atentados terroristas, Nueva York (1997), Art. 1.

⁴¹ La Convención sobre atentados utiliza la expresión «intencionadamente».

⁴² Éstas son las convenciones internacionales a las que se ha hecho mención anteriormente. No obstante, la Convención, en el Párr. 2 de este mismo Artículo, incluye la posibilidad de que las Partes excluyan alguno de los tratados del anexo si no lo hubieran suscrito o dejaran de hacerlo. Cabe destacar también el uso del mismo sistema utilizado en las convenciones del Consejo de Europa y de la Organización de Estados Americanos, tal y como se ha indicado anteriormente.

⁴³ Art. 2.

⁴⁴ El presente borrador ha sido elaborado sobre la base de la propuesta inicial de India (A/C.6/51/6) y ha sido debatido por la Comisión *ad hoc* establecida por la Asamblea General en su Resolución 51/210 del 17 de diciembre de 1996, que ha sido convocada de nuevo para un par de años más, y en el Grupo de Trabajo de la Sexta Comisión, que ha vuelto a establecerse en las sesiones de otoño de la Asamblea General. La reunión más reciente de la Comisión *ad hoc* se celebró en Nueva York del 27 de febrero al 3 de marzo de 2006.

⁴⁵ Véase el borrador del Artículo 2 y el documento A/60/37, Anexo IIIA.

⁴⁶ Véase el borrador del Artículo 2*bis*.

⁴⁷ Cabe observar en este punto que, para lograr un compromiso al respecto, surgió la idea de añadir un nuevo párrafo-preámbulo a la Convención que hiciese referencia a varios tratados que han reafirmado el derecho a la autodeterminación de los pueblos.

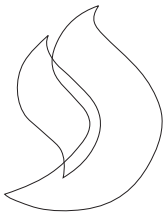
⁴⁸ Cf. párrafo 2 del Artículo 18 mencionado anteriormente.

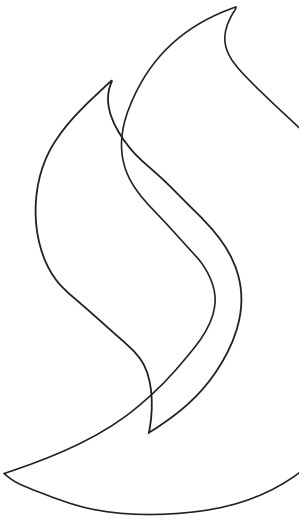
⁴⁹ A este respecto se debería destacar que en 1977 el Protocolo Adicional de la Convención de Génova utilizaba el término *parties*.

⁵⁰ Cf. párrafo 3 del Artículo 18 mencionado anteriormente.

⁵¹ Cabe destacar que la Comisión *ad hoc* no pudo finalizar el borrador de la convención global en su última sesión y que su informe no incluye ninguna recomendación explícita para que se vuelva a establecer el Grupo de Trabajo de la Sexta Comisión en la 61ª sesión de la Asamblea General. Esto lleva inevitablemente a cuestionarse cómo continuar con el borrador de la convención global como centro del debate de la Sexta Comisión.

⁵² La definición propuesta es paralela a la definición de la UE mencionada anteriormente.

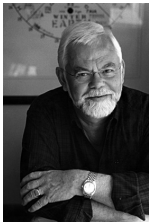




El lugar de la «diferencia» en la construcción nacional. Conclusiones tras la política de la CVR en Sudáfrica

SR. CHARLES VILLA-VICENCIO

*Director Ejecutivo del Instituto para la Justicia y la
Reconciliación de Sudáfrica, Cape Town, Sudáfrica*



CURRÍCULUM

El Dr. Charles Villa-Vicencio es director ejecutivo del Instituto para la Justicia y la Reconciliación, con sede en Ciudad el Cabo. Anteriormente fue Director Nacional de Investigación en la Comisión para la Verdad y la Reconciliación, cargo en el que fue responsable del informe de cinco volúmenes entregado por la comisión al Presidente Mandela en octubre de 1998.

Interlocutor habitual en el debate social de Sudáfrica, su labor actual se centra en el desarrollo de una justicia de transición y la transformación social del país. Colabora estrechamente con universidades, institutos de investigación y el sector privado sudafricano y de otros países de África.

Ha publicado los siguientes libros: *The Spirit of Freedom: South African Leaders on Religion and Politics*; *Looking Back, Reaching Forward: Reflections on the Truth and Reconciliation Commission in South Africa*; *Pieces of the Puzzle: Notes on Reconciliation and Transitional Justice*; and *Building Nations: Transition in the African Great Lakes Countries*.

La Comisión para la Verdad y la Reconciliación (CVR) de Sudáfrica tenía, *inter alia*, la función de «promover la unidad nacional y la reconciliación» y desenmascarar las «causas, naturaleza y medida» de las violaciones de derechos humanos durante la época del Apartheid.

Desde el cierre de la Comisión se han formado diez comisiones similares en otras partes del mundo, seis de ellas en África, y hay cinco países más sopesando dicha posibilidad. También existen tribunales gacaca en Ruanda e iniciativas formales de carácter ritual en Camboya y demás. Tales iniciativas sugieren que los países divididos por largos conflictos políticos, quebrantos de los derechos humanos y violencia reconocen la necesidad de una alternativa a la impunidad, por una parte, y de dar paso a las vías políticas, por otra, mientras, al mismo tiempo, tratar de desenmascarar las causas fundamentales de la violencia y el conflicto político.

Con frecuencia la CVR sudafricana tiene más reconocimiento en el resto del mundo que en su propio país. Este ensayo ofrece una perspectiva general de las iniciativas de construcción nacional desde la transición democrática en 1994. Refleja también los principales desafíos a los que se enfrenta aún el país, factores de índole racial, étnica y de clases.

228

El ensayo muestra además que con frecuencia factores similares rompen la cohesión social en otros países del mundo, reconociendo que la práctica totalidad de esos conflictos se producen entre comunidades pertenecientes a estados nacionales en lugar de entre estados nacionales. La mayoría de dichos conflictos surgen, parcialmente al menos, de la imposibilidad de coexistir pacíficamente entre colectivos étnicos, culturales y religiosos. Al mismo tiempo, menciona que los conflictos étnicos, culturales y religiosos vienen acompañados, casi indefectiblemente, de una situación de discriminación o exclusión social y económica. Cuando individuos y colectivos se sienten excluidos del ámbito político y los beneficios materiales que acarrea, hacen uso de factores identitarios para legitimar sus agendas políticas y materiales.

El ensayo trata de sugerir a los estados diversas formas para reflejar la diversidad de pueblos que coexisten en sus fronteras. El aspecto fundamental de ese desafío consiste en reconocer y respetar la diferencia mientras se refuerza la importancia de la unidad nacional.

El lugar de la «diferencia» en la construcción nacional. Conclusiones tras la política de la CVR en Sudáfrica*

El mundo continúa fascinado por la transición sudafricana, donde la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sudáfrica (CVR) jugó un papel central. Las naciones que experimentan ahora alguna división o conflicto interno se sienten especialmente intrigadas por el hecho de que los sudafricanos, divididos por 300 años de colonialismo y 50 años de Apartheid amparados por el régimen, lograran impedir un inminente baño de sangre en los años 80.

A menudo me preguntan qué hizo la CVR por Sudáfrica. Quizá su logro más importante haya sido la creación de un medio en el que nadie, blanco o negro, pueda nunca negar las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado alegando no tener conocimiento de su existencia. La cobertura mediática del trabajo de la Comisión y su interacción con una sección transversal de la sociedad sudafricana han garantizado que los problemas subyacentes del pasado y los distintos modos de avanzar queden sujetos a debate público. Por supuesto, no todos estamos de acuerdo en la forma de reconciliación que debe aplicarse, pero al menos reconocemos públicamente nuestros problemas e intentamos buscar soluciones a los mismos.

En el momento más álgido del conflicto, los sudafricanos bromeaban afirmando que únicamente cabían dos posibilidades: una realista y otra milagrosa. La realista consistía en arrodillarnos y rogarle a Dios que nos enviase a sus ángeles para solucionar el conflicto. La milagrosa pasaba por lograr que enemigos acérrimos se sentasen a la misma mesa para dialogar. Elegimos ésta última, en la que la CVR jugó un papel importante.

229

A continuación, se tratarán los siguientes puntos:

1. Qué puede y qué no puede lograr una CVR en el marco del derecho internacional.
2. Cuáles son las limitaciones de la CVR sudafricana como mecanismo de transición.
3. Cómo se está tratando el tema de la «diferencia» en Sudáfrica. Comentaré así mismo un estudio relativo a los retos a los que se enfrentan los estados modernos del mundo.

Comisiones de la verdad¹

La CVR sudafricana es, por su legitimidad, el mecanismo de transición más citado en el marco del derecho internacional. Al tratar la relación entre el mandato acusador de la Corte Penal Internacional (CPI) y la amnistía administrada por la CVR sudafricana, el Secretario General de las Naciones Unidas observó:

El propósito de la cláusula del Estatuto [que permite a la Corte intervenir cuando el Estado sea «reticente o incapaz» de ejercer su jurisdicción] es garantizar que los asesinos en masa y otros archicriminales no puedan refugiarse tras un Estado dirigido por sí mismos o sus compinches, ni aprovecharse de una crisis general de la ley y el orden. Nadie podía imaginarse que se aplicaría a un caso como el de Sudáfrica, donde el régimen y el conflicto cau-

santes de los crímenes ya habían finalizado y donde las víctimas habían heredado el poder. Resultaría inconcebible que, en este caso, la Corte pretendiera sustituir por el suyo propio el juicio de toda una nación que busca el mejor modo de poner fin a un pasado traumático y lograr un futuro mejor².

Para obtener legitimidad internacional, una CVR necesita al menos:

Contar con pruebas convincentes de que la mayoría de la ciudadanía avala la CVR como mecanismo de justicia de transición.

Desvelar toda la verdad sobre la vulneración de derechos humanos en sus formas más flagrantes.

Depurar responsabilidades entre quienes vulneren derechos humanos, sabiendo que no será necesariamente en forma de sentencias punitivas estatales.

Garantizar la reparación de aquellas víctimas cuyos derechos se vean cercenados por alguna disposición de la amnistía.

Hacer saber que la suspensión de los procesos judiciales en una situación de transición no constituirá un pretexto para la derogación de otras exigencias del derecho internacional.

Constituir un foro donde víctimas y supervivientes puedan compartir sus experiencias e interrogar a los autores de los distintos crímenes.

Tener en cuenta que pueden iniciarse procesos judiciales tanto durante como después de la CVR contra aquellos autores de crímenes que no participen en el proceso de manera satisfactoria.

Además de cumplir los criterios mínimos indicados anteriormente para lograr así una legitimidad *internacional*, una CVR también debería surgir y funcionar de manera transparente para garantizar su legitimidad democrática. La implicación ciudadana en la creación de una CVR y su apertura mediática son necesarias para garantizar una legitimidad *nacional*.

230

Limitaciones de las CVR

Un mecanismo de transición con unas expectativas desmesuradas podría infravalorar sus más modestos, aunque necesarios, logros. La legislación que establecía la CVR sudafricana se titulaba «Ley para la *promoción* de la unidad nacional y la reconciliación» [el énfasis es mío] y no «Ley para el *logro* de la unidad nacional y la reconciliación». Las CVR no deberían verse como la panacea de los cambios de transición ya que, como mucho, son una parte más de un proceso mucho más complejo que implica a numerosas instituciones, iniciativas y reformas que funcionarán durante un largo periodo de tiempo. Por consiguiente, cabe reconocer que hay algunas cosas que una CVR no puede lograr:

Imponer un castigo proporcional al crimen cometido.

Garantizar el arrepentimiento y la rehabilitación de los criminales.

Garantizar que las víctimas se reconcilien con los criminales o les perdonen.

Tratar de manera global todos los aspectos de la pasada opresión.

Revelar toda la verdad sobre una atrocidad o responder todas las preguntas de la investigación.

Escuchar las experiencias de *todas* las víctimas.

Garantizar que todas las víctimas sientan que el proceso ha finalizado.

Ofrecer formas adecuadas de reconstrucción y reparación.

Corregir el desequilibrio entre benefactores y explotados del régimen anterior.

Garantizar que quienes queden insatisfechos con las amnistías, la naturaleza o la cantidad de «verdad» revelada no soliciten un mayor castigo ni clamen venganza.

Objetivos realistas de las CVR

Si bien las CVR no pueden cumplir los anteriores objetivos por sí mismas, tienen la capacidad de contribuir a su logro. Las CVR pueden:

- Romper el silencio respecto a la vulneración más flagrante de los derechos humanos en el pasado. Enfrentarse a la negación de dicha vulneración y ofrecer un reconocimiento oficial de la naturaleza y el alcance del sufrimiento humano.
- Sentar las bases para la creación de un recuerdo común que tenga en cuenta multitud de experiencias.
- Ayudar en la creación de la cultura de la responsabilidad.
- Constituir un espacio seguro en el que las víctimas puedan expresar sus sentimientos y emociones, compartiendo así sus experiencias personales sin las limitaciones probatorias y procedimentales propias de los tribunales.
- Analizar comunidades, instituciones y sistemas a nivel moral.
- Contribuir a desvelar las causas, motivos y perspectivas de las atrocidades pasadas.
- Ofrecer formas simbólicas relevantes de recuerdo y reparación.
- Poner en marcha y apoyar procesos de reconciliación, reconociendo que su aplicación requiere tiempo y voluntad política.
- Ofrecer un espacio público en el que tratar problemas que empujan al país hacia el conflicto.
- Pensar en modos de promover una justicia y una reconstrucción social reconstituyentes.

Un difícil equilibrio

Un proceso que apueste por una CVR se sitúa en el ámbito de la justicia reconstituyente y debe promover el beneficio de víctimas y supervivientes, garantizando al mismo tiempo que los autores de los crímenes se impliquen en dicho proceso. Estos requisitos dan prioridad al logro de acuerdos sobre un paquete viable de reparaciones, una restauración cuyo objetivo es reconstruir la dignidad humana y promover el bienestar material de las víctimas. Asimismo, una CVR debe promover la participación de las víctimas en el nuevo régimen emergente a nivel político, económico, cultural y espiritual. Esto implica necesariamente más de un pago monetario único a las víctimas. Requiere la transformación de los valores en los que se basaba el injusto estado anterior a la transición. Una reparación eficaz implica paz sostenible, crecimiento económico y estabilidad política.

El debate a favor y en contra de las comisiones de la verdad continúa. No todas las víctimas de una vulneración flagrante de los derechos humanos desean interponer acciones judiciales y la naturaleza de las reparaciones deseadas no queda clara. Las relaciones causales entre amnistía, estabilidad social y el imperio de la ley siguen siendo difusas. Resulta difícil saber si la protección de los autores de violaciones de derechos humanos frente a acciones judiciales facilita la estabilidad social a largo plazo o si en el futuro resurgirá la demanda de enjuiciamiento para minar la tan deseada estabilidad. La historia reciente de Argentina y Chile indica que una amnistía que no tiene en cuenta la responsabilidad puede volverse en contra de la nación más adelante. Por otra parte, no existen pruebas claras de que la obligación de interponer acciones legales conlleve necesariamente la reducción de la vulneración de los derechos humanos o permita lograr un proceso resistente basado en un buen gobierno y en el imperio de la ley.

Limitaciones de la CVR sudafricana

La CVR sudafricana estaba formada por tres comités³.

Un *Comité de Amnistía*, cuya tarea era considerar la aplicación de amnistía a importantes vulneraciones de los derechos humanos definidos como «asesinato, secuestro, tortura o maltrato grave». Exceptuando aquellos casos en los que se dieran circunstancias excepcionales, las vistas se celebraron en público y bajo interrogatorio, según las condiciones previstas por la legislación de la CVR⁴. De las 7.116 solicitudes, 1.167 recibieron una amnistía total⁵.

Quienes no soliciten la amnistía y aquellos a quienes se les deniegue la misma podrán ser objeto de procesos penales. No obstante, se han producido muy pocas encausaciones y la Autoridad Fiscal Nacional ha propuesto recientemente una serie de directrices que indican que antes de actuar en contra del autor de los hechos se tendrán en cuenta criterios de «interés público», «el interés de la víctima y de la comunidad en general», así como «las circunstancias del autor de los hechos» y su cooperación a la hora de desvelar la verdad. Muchos ven esta propuesta como un bocado más a la guinda de la amnistía, en este caso a puerta cerrada.

Un *Comité de Vulneraciones Flagrantes de Derechos Humanos*, cuya tarea era escuchar el testimonio de las víctimas y los supervivientes de importantes vulneraciones de derechos humanos. En total, 21.300 personas decidieron voluntariamente prestar declaración y 2.000 fueron seleccionadas como ejemplos que ilustran y prueban la vulneración de derechos humanos sufrida.

232

Un *Comité de reparaciones y rehabilitación*, cuya tarea era proponer una política de reparaciones que tuviera como objetivo la restitución de la dignidad humana de víctimas y supervivientes. Además de las reparaciones comunes de distinta índole, la Comisión recomendó el pago de entre 17.029 y 23.023 R por víctima tomando como referencia los ingresos medios anuales por hogar en Sudáfrica en 1998. La decisión del gobierno, retrasada hasta 2003, fue realizar un único pago de 30.000 R a las víctimas. Muchos grupos de víctimas consideran esta medida insuficiente, por lo que la solicitud de reparación continúa.

Así surgió entre las víctimas del Apartheid la idea de aplicar en Nueva York la ley federal *Alien Tort Statute* a las empresas que hicieron negocios en Sudáfrica en la era del Apartheid (una aplicación a la que, curiosamente, el gobierno sudafricano se opone).

El mandato de la CVR fue muy reducido. Su efecto, por definición, también se encontraba limitado, tal y como se indica en el anterior análisis de lo que un proceso basado en una CVR puede y no puede lograr. Govan Mbeki, líder de la lucha sudafricana y padre del presidente Mbeki, mantuvo conmigo poco antes de fallecer en 2001 una conversación sobre la necesidad de lograr el equilibrio entre «tener y pertenecer» en el proceso de creación de una nación. Se preguntaba entonces si la CVR sudafricana había tratado debidamente esta necesidad. «Para que la transición sudafricana sea resistente, la economía debe estructurarse de manera que los pobres y excluidos comiencen a compartir los beneficios que produce la riqueza de la nación», afirmaba. «La gente, toda la gente: blancos y negros, necesita sentir que pertenece a una nueva nación emergente. Si alguien siente que no es bienvenido o no se siente en casa en la nueva Sudáfrica, no solamente será reticente a la hora de trabajar por el bien común, sino que además puede causar problemas políticos». Podemos pensar que la CVR sudafricana quizá no trató/no pudo tratar adecuadamente las profundas y arraigadas fisuras existentes basadas en diferencias de raza, cultura, identidad, clase y privilegios sociales

que minan la creación de una sociedad inclusiva. Asimismo, constituyen un recordatorio de la importancia que tiene la inclusión económica e identitaria en el proceso de creación de una nación.

Dicho de otro modo, las limitaciones y descuidos del debate sobre una justicia de transición (tanto en Sudáfrica como en el resto del mundo) constituyen a menudo el origen de su imposibilidad a la hora de tratar asuntos de transformación de una manera inclusiva y holística. Al concentrarse en problemas estándares e igualmente importantes como son la interposición de acciones judiciales, la amnistía, la reparación y asuntos relacionados, las iniciativas de transición con frecuencia olvidan poner atención a problemas materiales como la distribución de la tierra, los obstáculos existentes para conferir poderes a sectores excluidos de la sociedad y la desigualdad económica estructural o a problemas culturales y subjetivos enraizados en cuestiones de identidad, lengua, etnia, raza u otras formas de privilegio social.

Adam Habib ha realizado una importante crítica de los modelos contemporáneos de justicia de transición y, más específicamente, de la redistribución económica en la transición sudafricana. Arguye que excluir o minimizar el impacto de la justicia socio-económica en el orden del día de la democratización a menudo permite un gran avance en las negociaciones para pasar de una dominación autoritaria al inicio de la democracia. El peligro reside en que suele conllevar el debilitamiento de las expectativas de una consolidación democrática a largo plazo⁶. Sugiere además que la exigencia de justicia económica es mucho más que una simple molestia para la reconciliación política.

La imposibilidad de tratar la injusticia económica en las sociedades más divididas rebota indefectiblemente para copar el terreno político de una forma u otra. En Zimbabwe, la sombra provocada por no haber tratado debidamente la cuestión de la tierra ha vuelto a planear sobre la nación y en Sudáfrica no haber tratado debidamente las disparidades económicas del pasado en el proceso de negociación está poniendo en peligro con renovado ímpetu el acuerdo sudafricano.

Recientemente, un empresario me comentó que lo único que debemos hacer en Sudáfrica es crear empleo y controlar la delincuencia. «Regad la economía», insistía, «y la reconciliación brotará fácilmente». No obstante, un medio conductor de crecimiento económico necesita, tanto como la reconciliación, que nos respetemos los unos a los otros a pesar del estatus del otro y que afiancemos esta actitud en nuestra vida diaria a la hora de tratar los problemas que vayan surgiendo. Sobre todo, necesita una total implicación de todos los sectores de la comunidad en el proceso de creación de la nación para garantizar que el ámbito público constituya el medio conductor de la participación de todas las comunidades cuyas culturas e identidades deben reflejarse en los valores nacionales.

Es esta necesidad de reconocimiento y aceptación la que relaciona los problemas de identidad tan estrechamente con el crecimiento y a la inclusión económica. Por ello, las partes implicadas en el acuerdo negociado sudafricano reconocieron que los sudafricanos blancos que controlaban la economía debían tener un lugar en la nueva administración política y que la forma más eficaz de lograrlo era permitirles experimentar la pertenencia y el bienestar que procura el tener un interés adquirido en el futuro de la nación. Igualmente importante resultaba atraer a los empresarios de color hasta el centro mismo de la economía mediante el llamado Black Economic Empowerment (BEE). Asimismo, incluso más importante que lo anterior resultaba garantizar que los pobres, que deben limitarse a observar desde lejos los privilegios de los que gozan quienes disfrutan de la riqueza de la

nación (sean blancos o negros), estuvieran convencidos de que sus necesidades y aspiraciones materiales podrán verse satisfechas en la economía emergente. Como dijo el presidente Mbeki, «Resulta muy delicado tratar la relación entre ambos elementos [transformación y reconciliación]. No se trata de una operación matemática, sino de un arte... Si se gestiona la transformación de manera que buena parte del *status quo* permanezca invariable, los más desfavorecidos se rebelarán y adiós a la reconciliación». Lo subjetivo y lo material son caras de la misma moneda.

En otras palabras, el intento de limitar los conflictos intra-estatales, el exclusivismo étnico y la violencia política (y, desde un punto de vista más positivo, promover la creación de una nación inclusiva) constituye un reto y una invitación al mismo tiempo. El *reto* (sobre todo en países que terminan un periodo bajo un gobierno opresor) consiste en tratar de manera proactiva factores económicos y de otra índole que, por razones históricas y estructurales, no permitan a grupos específicos disfrutar de las ventajas de la sociedad. La *invitación*, por su parte, consiste en construir una sociedad que favorezca la inclusión racial, cultural e identitaria.

Si W.E.B. du Bois estaba en lo cierto, al definir el problema del siglo veinte como el problema de la línea de color, el problema del siglo veintiuno podría perfectamente ser el de la identidad étnica, un factor que implica necesariamente más características que las detectables a simple vista, como el color o el aspecto. Incluye memoria e historia, lenguaje y cultura, visiones del mundo, ideologías, religiones e imágenes de sí mismo. Estos son los problemas a los que se enfrenta Sudáfrica en este periodo post-CVR. Problemas que también existen en otros países del mundo.

El reto de la «diferencia» en la construcción nacional

La gran mayoría de conflictos mundiales importantes se producen entre comunidades situadas *dentro* de estados nacionales, en lugar de producirse *entre* estados. Estos conflictos, causados por la imposibilidad de que distintas comunidades étnicas, culturales y religiosas coexistan pacíficamente, suelen ir de la mano de algún tipo de privación material y/o exclusión política. Cuando hay personas y grupos que se sienten excluidos de la política y de sus ventajas materiales, automáticamente se giran para observar asuntos de identidad que les permitan legitimar sus exigencias políticas y materiales.

En la larga lista de comunidades que presentan problemas religiosos y de identidad étnica se incluyen los católicos romanos de Irlanda del Norte; serbios, musulmanes y croatas en los Balcanes; kurdos en Irán e Irak; sikhs en el norte de la India y Cachemira; tamiles en las comunidades indonesias de Sri Lanka, Papúa Occidental y Aceh; los problemas tibetanos y, por supuesto, las comunidades vascas en España. En África existen países que van desde Ruanda, Burundi y la República Democrática del Congo en la región de los Grandes Lagos africanos, hasta Sudán y otros países de las regiones del Cuerno de África, África occidental y del sur que deben hacer frente a retos similares. Si a estos ejemplos añadimos también el sentimiento de exclusión experimentado por los paquistaníes en Gran Bretaña, por los hispanos en EE.UU., por los aborígenes en Australia, por los maoríes en Nueva Zelanda, los inuit en Canadá, los francófonos en Québec y los grupos khoisan y afrikáner en Sudáfrica, la importancia de los problemas de identidad en los procesos de construcción nacional de todo el mundo resulta obvia.

La historia de los instrumentos internacionales para garantizar los derechos de los distintos grupos y minorías comienza con la recomendación del subcomité de Prevención de

la discriminación y protección de derechos minoritarios de la ONU en 1954 como reflejo de la constatación de la comunidad internacional de que los grupos excluidos de una cultura dominante por razones de etnia, religión y lengua constituyen una amenaza para la estabilidad nacional y regional. Esto pone de relieve la necesidad de incluir en el proceso de creación nacional a todos aquellos que tengan la capacidad de debilitar la paz y la democracia con el fin de no permitirles poner en peligro o retrasar el surgimiento de un nuevo orden justo y equitativo mediante la promoción de una política étnica divisoria.

Dicho de otro modo, existe una creciente concienciación global de que las naciones, especialmente las naciones que desean sobreponerse a regímenes opresores basados en una exclusión étnica y cultural, que no tratan el problema de la exclusión durante el posterior periodo de reconstrucción lo hacen a su cuenta y riesgo. El equilibrio necesario es delicado. Retrasar la creación de una cultura compartida e inclusiva significa permitir a los grupos disidentes la perpetuación del antiguo orden. Actuar demasiado deprisa, por otra parte, promueve el resentimiento y una potencial desestabilización. La construcción de un Estado inclusivo en situaciones de profundas divisiones históricas, culturales, religiosas y materiales es la expresión de un reto político para las democracias emergentes al que académicos, políticos y ciudadanos deseosos de seguridad deberían prestar atención. Atañe a lo que parece ser una profunda y duradera meta-realidad ontológica que subyace tras el comportamiento asocial y políticamente destructivo de los grupos disidentes. Se necesita algo más que el largo brazo de la ley, con la importancia que éste merece, para controlar o incluir a quienes sienten que su identidad se ve amenazada por un nuevo orden emergente.

En naciones culturalmente heterogéneas –casi todas (si no todas) naciones modernas– el reto del pluralismo político está a la vanguardia del proceso de construcción nacional. Los líderes políticos que desean fundir las distintas individualidades, diferencias corporativas y energías de los grupos nacionales en una única empresa, amenazan el tejido mismo de la participación democrática⁷. Un Estado que desee neutralizar o excluir, absorber o expulsar a aquellos cuyos orígenes nacionales o tribales difieran de los de la mayoría o de los de la minoría imperante destruyen su propia vitalidad a largo plazo. La cuestión es cómo crear y establecer un proceso en el que los distintos grupos puedan contribuir a un todo inclusivo, tolerante, abierto y mejor que sus partes integrantes.

Las siguientes opciones sugieren la existencia de una solución que va más allá del estatismo monolítico, el patriotismo nacional y la dominación cultural.

Liberalismo

El modelo dominante de construcción nacional en el mundo moderno, a pesar de las protestas existentes en algunos círculos que indican lo contrario, continúa siendo el liberalismo. Se trata de un modelo que defiende que bajo su manto existe un espacio para la participación de todos basada en la afirmación de los derechos humanos individuales. Al escribir sobre la situación en Sudáfrica, Neville Alexander sostiene que «a largo plazo, el liberalismo constituye un peligro mayor que el fascismo para la lucha de los oprimidos⁸». Asimismo, nos recuerda que no todos los liberales son blancos y que también resulta evidente que los conceptos contemporáneos de liberalismo ya no son siempre liberales.

En definitiva, los liberales sugieren que donde se respetan los derechos individuales, la cultura es menos problema. De la misma manera, el liberalismo resta importancia a asuntos como lengua, religión, cultura y otras fuentes de pertenencia «de peso» como memoria, etnia, raza, clase y género. Esto implica que temas potencialmente contenciosos como la raza, el género y

la clase —elementos que podrían considerarse ingredientes básicos de la esencia humana— no deberían determinar la política de una nación. El ideal liberal presupone así una inclusión que obvia la diferencia. El problema es que, a menudo, las voces excluidas sencillamente no se escuchan porque se asume que la voz dominante es la voz de la razón y de las personas razonables, incluyendo aquellas que se aferran a los márgenes de la sociedad. La poetisa sudafricana Antjie Krog reflexiona sobre la amarga lucha por la inclusión de los distintos grupos en la larga historia de su tierra natal y se hace esta pregunta: «¿cuánto tiempo necesita/una voz/para alcanzar otra?»⁹. Podríamos preguntarnos cuánto tiempo necesita una voz políticamente suprimida, culturalmente ignorada o económicamente excluida para ser oída. Mientras la voz es ignorada «en la distancia, los tambores continúan sonando», afirma el novelista ghanés Chinua Achebe¹⁰.

Los liberales están dispuestos a recibir a aquellos que tienen distinta complexión e identidad en la plaza pública. Quienes llevan falda africana, taub, pañuelo o yarmulke dan crédito a esa imagen de la sociedad liberal en la que hay cabida para todos. Pero lo que no pueden hacer quienes acentúan las diferencias más sustanciales es constituir una amenaza para unos principios de gobierno que conllevan una imposición cultural de lengua, símbolos, rituales y políticas que es menos libre culturalmente de lo que sus acérrimos defensores están dispuestos a admitir.

Para aquellos que dominan la plaza pública resulta tremendamente sencillo considerar su cultura y su tradición como algo universalmente beneficioso. Es decir, beneficioso para la raza humana en su conjunto. En consecuencia, quienes no comparten esta idea estarían falsificando dicha percepción. Por esta razón, además de muchas otras alegadas anteriormente, debemos escuchar con atención a quienes ocupan los márgenes de la plaza pública. Los miembros marginados y alienados de la sociedad pueden ver la demarcación de la plaza más claramente que quienes se encuentran cómodos entre sus límites.

Dado que los excluidos por la cultura dominante ven cómo el modelo liberal se presta a la ocultación de la diferencia sustancial, la multiculturalidad constituye para ellos un modelo alternativo de existencia social.

Multiculturalidad

El Apartheid se construyó sobre una multiculturalidad determinada que permitía consolidar la diferencia de grupo. Aún hoy la política *boerestaat* afrikáner y el nacionalismo zulú continúan defendiendo el derecho a ser diferente, aunque de maneras distintas. Crear una sociedad en la que convivan distintas culturas y grupos étnicos en lugar de explorar las posibilidades de comprometernos los unos con los otros también plantea toda una serie de problemas intrínsecos. Siendo la naturaleza humana y la política como son, la afirmación de identidades exclusivas conlleva la posibilidad de que surja un grupo nacionalista o narcisista.

El contexto sudafricano ilustra de nuevo hasta qué punto el multiculturalismo no es capaz de tratar las ambigüedades de la identidad. Ningún grupo sudafricano es homogéneo: ni el afrikáner, ni el khoisan, ni el griqua. Cada grupo incluye ricos, pobres, intelectuales, hombres, mujeres, trabajadores y directivos. Los miembros de estas agrupaciones de trabajadores, directivos, mujeres o jóvenes suelen tener cosas en común de manera transversal, más allá de las líneas culturales y étnicas que delimitan cada grupo.

Las culturas evolucionan indefectiblemente. Constituyen realidades dinámicas, especialmente en las zonas fronterizas donde se mezclan tanto voluntaria como involuntariamente. La historia de municipios africanos como Soweto, Mamelodi, Gugulethu y Kwa-Mashu

son claros ejemplos de ello. Estos centros urbanos reciben trabajadores de las provincias de Eastern Cape, Venda, la rural Kwa-Zulu Natal y Qwa Qwa, que se encuentran allí con vecinos urbanitas y gente de otros grupos étnicos, Incluyendo inmigrantes legales e ilegales del Congo, Zimbabwe, Nigeria y Malawi. Como consecuencia, en dichos municipios existe una mezcla de emprendedores establecidos y emergentes, bandas organizadas, ladrones, gente asustada y una clase media aspirante recién llegada. A menudo, esta población habla afrikáans en el trabajo, inglés al llevar a sus hijos al colegio, tsotsi-taal en los *shebeens* (bares populares) y xhosa, venda o zulú para hablar con sus madres en casa. Se trata de culturas que trascienden la rigidez de los puristas culturales que gustan de colocar las culturas tradicionales en fila para formar un continuo multicultural bien ordenado. Esto sugiere que un compromiso multicultural conlleva una evolución cultural. Las personas y las culturas se forman interaccionando con otras personas y culturas. Se trata de procesos complejos que crean un espacio de libertad, aunque siempre circunspecto y limitado, en el que el cambio social es posible y donde comienzan a emerger nuevas identidades.

Distintas situaciones exigen soluciones distintas. España no es Sudáfrica y Rwanda no es Islandia. No obstante, está claro que un sentimiento de multiculturalidad que no trate la integración y la evolución de las identidades será en definitiva poco más que un barniz sobre la lucha de una cultura por someter a otra.

La multiculturalidad enfrenta a la «unidad *por encima de* la diversidad» del liberalismo una «unidad *mediante* la diversidad», pero a menudo olvida explorar las trayectorias existentes más allá de la demarcación de identidades. En el peor de los casos, puede convertirse en una artimaña para vivir en una sutil pero consolidada separación, que Sudáfrica una vez definió como identidades «separadas pero iguales». El reto es cómo comprometerse con la diferencia permitiendo su coexistencia con el cambio cultural y la integración.

237

Apertura cultural

Max Weber nos recuerda que la cultura es algo más que una capa ligera sobre nuestros hombros que nos ponemos y quitamos a voluntad¹¹. La cultura es historia, memoria, símbolos, lenguas y lugares en los que poder vivir, movernos y ser nosotros mismos. Frantz Fanon afirma que la cultura es «la acción por la cual un pueblo se ha creado a sí mismo y sigue siendo un pueblo¹²». En este sentido, la cultura es lo ordinario. Se hereda y se enseña. Evoluciona mediante el encuentro y el diálogo. Se impone y es una elección libre. Irónicamente, cuando protegemos y defendemos nuestra cultura la hacemos más vulnerable. Pero cuando la dejamos estar y encontrarse a sí misma al relacionarse con otras culturas, entonces vuelve a su ser. En Sudáfrica, el afrikáans es más fuerte hoy de lo que jamás llegó a ser en la época patriota de proteccionismo e imposición. No obstante, es diferente, de la misma manera que el resto de idiomas lo son.

La importancia de la diferencia permite crear un espacio para que sudafricanos de distintas lenguas y culturas participen en la vida pública. También resulta relevante garantizar que ningún grupo domine al resto ni socave la inclusión del resto en la plaza pública por defecto o por definición. Esto implica que todos los participantes en el proceso de creación nacional sean conscientes de que, para que la cultura libere y despierte al pueblo —en palabras de Fanon «para elaborar la oración que exprese los sentimientos del pueblo y convertirse así en portavoz de una nueva realidad en acción¹³»—, debe permitir que los afrikáners, xhosas, zulúes, kurdos, vascos o khoisan puedan ser ellos mismos y relacionarse con otros grupos étnicos. La apertura cultural conlleva explorar el futuro en lugar de proteger el pasado

o consolidar el presente y reflexionar sobre qué puede depararnos el futuro en lugar de intentar evitar lo inevitable.

Consideremos ahora por un momento la política sudafricana contemporánea. Aunque para muchos sudafricanos de distinto color político resultase inaceptable, la fusión del *New National Party* (NNP), hogar de muchos africanos que hablaban afrikáans, y del *African National Congress* (ANC), implicó que, como socio dominante, el ANC se enfrentase de nuevo a las implicaciones de la inclusión cultural tal y como viene definida en la Constitución sudafricana. Baste decir que, si bien se producirá una mayor participación blanca en el gobierno del ANC, también es probable que se intensifique el debate sobre la inclusión cultural. Este debate, que suele dejarse en manos de un selecto grupo de intelectuales y de quienes se sienten más ofendidos por un sentimiento de exclusión, cuenta con distintas estructuras en Sudáfrica: existe un reconocimiento constitucional de la diversidad, un estatus igualitario entre los once idiomas oficiales y la representación de partidos minoritarios en la asamblea nacional queda garantizada con tan solo un 0,25% de los votos nacionales. Todo ello en aras de un espacio para la participación en el proyecto de construcción nacional. Estas estructuras deben utilizarse y explotarse para lograr una plaza pública abierta que, por su propio bien, no puede permitirse la exclusión.

No obstante, los sudafricanos han comenzado de un modo un tanto desidioso, en lugar de actuar de una manera directa sobre los símbolos nacionales, nombres de ciudades y pueblos, monumentos y estatuas, si bien es cierto que estos asuntos comienzan ahora a tratarse. Quien visite Sudáfrica, incluso proveniente de otros países africanos, se sorprenderá al comprobar que la estatua del general Louis Botha, líder bóer, aún preside la entrada del edificio presidencial de Ciudad del Cabo, que aún hay calles con el nombre de «Verwoerd» y otros iconos del Apartheid y que aún existe una ciudad llamada Pretoria que lucha por llamarse Tswane. Todo ello refleja que en Sudáfrica aún no hemos roto con los monumentos, estatuas y símbolos del pasado. La cuestión es hacia dónde dirigirnos ahora. Cómo se incluye, se complementa y se captura una nueva visión que supere el pasado y nos lleve a un futuro inclusivo. John Ruskin afirmó en una ocasión que «las grandes naciones escriben sus autobiografías en tres manuscritos: el libro de los hechos, el libro de las palabras y el libro del arte. Ninguno de estos libros puede entenderse sin leer los otros dos, pero si alguno merece nuestra confianza es éste último¹⁴». También sugiere que son los edificios y monumentos construidos en una nación y en un periodo determinado los que mejor capturan los verdaderos valores del momento. Si esto es así, ¿quién o qué es la nación Sudafricana contemporánea?

Una conclusión cultural

Permítanme concluir citando seis observaciones sobre la cultura: 1) la palabra «cultura» viene del latín *cultura*, un término agrícola que designa un complejo proceso por el que se interfiere intencionadamente en la naturaleza con el objetivo de lograr un producto mejor; 2) todos nacemos y crecemos en nuestra cultura, que está ahí esperándonos; 3) como todas las culturas fluyen, todos compartimos el proceso de cambio; 4) los grupos culturales nunca son homogéneos: todos somos diferentes de nuestros parientes más cercanos; 5) cambiar de cultura no resulta sencillo para nadie, todos somos algo reaccionarios culturalmente y 6) una cultura dinámica incluyente mediante el diálogo y el encuentro puede ser una aventura liberadora y aterradora.

Decididamente, los sudafricanos no hemos encontrado la respuesta a la búsqueda de un proceso de construcción nacional incluyente. Solamente hemos reforzado la necesidad de tratar el tema de la inclusión. Cuando el presidente Mandela finalizó su mandato presidencial, sugirió que la marginalización de las minorías sudafricanas en el proceso de construcción nacional podría ser un desastre nacional. Quizá los países que se enfrentan a pasados de división y a cambios contemporáneos conflictivos deberían prestar atención a sus palabras.

Notas a la conferencia

* El Dr. Villa-Vicencio es Director Ejecutivo del *Institute for Justice and Reconciliation* (Instituto para la justicia y la reconciliación), cuya sede se encuentra en Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

¹ Véase también «Truth Commissions», en Charles Villa-Vicencio y Erik Doxtader, *Pieces of the Puzzle: Keywords on Reconciliation and Transitional Justice* (Ciudad del Cabo: Instituto para la justicia y la reconciliación, 2004).

² Kofi Annan, discurso pronunciado con motivo de una ceremonia de graduación en la Universidad de Witwatersrand (1 de septiembre de 1998).

³ Ley para la promoción de la unidad nacional y la reconciliación, n.º 34 de 1995.

⁴ La sección 20 de la Ley estipula que la amnistía puede otorgarse en los siguientes casos y respetando las siguientes condiciones:

- a) Solicitantes a quienes se les ha requerido solicitar la amnistía por cada uno de los delitos cometidos.
- b) Solicitudes presentadas dentro del plazo estipulado por la legislación.
- c) Autores a quienes se les ha requerido revelar en su totalidad los crímenes cometidos con el fin de poder optar a la amnistía.
- d) Las vistas de amnistía que impliquen grandes vulneraciones de los derechos humanos se celebrarán en público, exceptuando los casos que se den circunstancias excepcionales.
- e) La amnistía se otorgará en base a un conjunto de criterios objetivos establecidos.
- f) Amnesty could not be automatic; it would not be granted for certain heinous crimes. La amnistía no puede ser automática y no se otorgará en el caso de crímenes abyectos.
- g) El Boletín Oficial y en el informe de la Comisión publicarán los nombres de las personas a quienes se les ha otorgado la amnistía e información relativa a los crímenes a los que dicha amnistía resulta aplicable.
- h) Las disposiciones sobre amnistía previstas por la Ley exigirán a los solicitantes que declaren la naturaleza de los delitos cometidos, lo que implicará el reconocimiento implícito de su culpabilidad. Los casos que no presenten solicitud de amnistía o a los cuales ésta les sea denegada podrán ser objeto de procesos penales si la autoridad fiscal considera que existen bases consistentes para interponer acciones judiciales.

5

Decisión	Total
Amnistía otorgada	1.167
Amnistía otorgada para algunos incidentes, pero denegada para otros	139
Amnistía otorgada para algunos incidentes, solicitud retirada para otros	6
Amnistía denegada tras la vista	362
Amnistía denegada por vía administrativa	5.143
Solicitud de amnistía retirada	258
Solicitudes por duplicado	40
Amnistía no aplicable, solicitante absuelto	1
Total	7.116

⁶ Adam Habib, «Economic Policy and Power Relations in South Africa's Transition to Democracy», *World Development*, vol. 28, núm. 2, 2000, 28.

⁷ Bernard Crick, *In Defence of Politics* (Harmondsworth: Penguin Books, 1984), 54.

⁸ Neville Alexander, «Black Consciousness: A Reactionary Tendency», N. Barney Pitsoana, Mamphela Ramphele, Malusi Mpumwana and Lindy Wilson, eds., *Bounds of Possibility: The Legacy of Steve Biko and Black Consciousness* (Cape Town: David Philip, 1991), 238-52.

⁹ Antjie Krog en su poema «Country of Grief and Grace», en *Down to My Last Skin* (Johannesburg: Random House, 2000), 95.

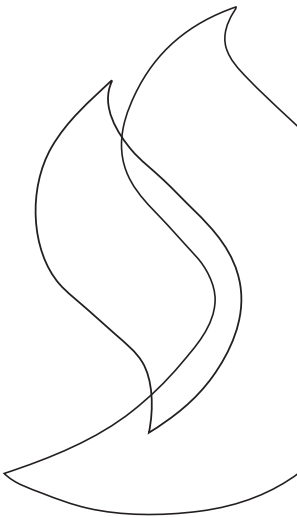
¹⁰ Chinua Achebe, *Things Fall Apart* (New York: Anchor Books, 1986), 32.

¹¹ Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (New York: Scribner's 1976).

¹² Frantz Fanon, *Wretched of the Earth* (New York: Grove Press, 1963), 188.

¹³ Opus cit., 178.

¹⁴ Kenneth Clark, *Civilisation* (New York: Harper and Row, 1969), 1.



Las Madres de Plaza de Mayo: la lucha contra la violencia institucional en Argentina

SRA. NORA IRMA MORALES DE CORTIÑAS
Cofundadora del Movimiento de Madres de Plaza de Mayo. Argentina

Nora Irma Morales de Cortiñas tiene dos hijos. Carlos Gustavo Cortiñas, detenido-desaparecido el 15 de abril de 1977. Estudiante de Ciencias Económicas en la Universidad de Morón y en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y militante político, en la Juventud Peronista. Su otro hijo es Marcelo Horacio Cortiñas.

Nora Irma Morales de Cortiñas es militante de Derechos Humanos, Psicóloga Social. 1993. Cap. Fed. GOECRO. Dra. Lucía Mascialino. Además es cofundadora del Movimiento de Madres de Plaza de Mayo, el 30 de abril de 1977 y cofundadora de Madres de Plaza de Mayo-Línea Fundadora, el 16 de enero de 1986.

Es miembro de FEDEFAM, Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos y Titular de la Cátedra Libre «Poder Económico y Derechos Humanos» de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. 1998.

Entre sus actividades se engloban la asistencia a Congresos de Derechos Humanos y a Congresos de Mujeres. Ha dado cursos y participado en Mesas Debates. También ha sido participante en



CURRÍCULUM

Seminarios Nacionales e Internacionales y ha asistido y participado en la Comisión de Derechos Humanos de O.E.A. y Naciones Unidas

Ha tomado parte en cursos y seminarios celebrados en: Argentina, Estados Unidos, Canadá, Suecia, Noruega, Suiza, Holanda, Bélgica, Francia, Italia, España, Rusia, Brasil, México, Bolivia, Chile, Uruguay, Haití, República Dominicana, Costa Rica, Cuba, Colombia, Venezuela y Nicaragua.

Ha impartido cursos dictados en Universidades, Colegios de Educación Secundaria, Centros de Estudios y Asociaciones de Profesionales, Organizaciones Civiles, Sindicales y vecinales.

Ha sido merecedora del título de Doctora Honoris Causa por la Universidad Libre de Bruselas en el año 2000 y por la Universidad Nacional de Salta, Argentina, en el año 2003.

La Argentina del siglo XX transitó una larga historia de profundos procesos de violencia institucional, los cuales se manifestaron tanto en gobiernos institucionales como en gobiernos de facto. En los regímenes autoritarios no-civiles, al encontrarse las instancias de representaciones ciudadanas clausuradas, la violencia institucional se implementa como el único método de control social y disciplinamiento de los conflictos.

El último golpe de estado (1976-1983) fue el más sangriento de la historia argentina. Resulta muy difícil sintetizar las razones que llevaron a implementar una violencia institucional tan extrema, como fue el genocidio, precisamente por la complejidad de situaciones que encierra este momento histórico, tanto en el contexto nacional como internacional.

El golpe militar institucionalizó el terrorismo de Estado, perfeccionando aún más la metodología para sembrar el terror, la desaparición forzada y la muerte, implementada con anterioridad por la Triple A (alianza anticomunista argentina). Las FF.AA. actuaron como ejército de ocupación de su propio país.

La impunidad del Estado represor generó terror e indefensión en la sociedad. Bajo la prioridad del disciplinamiento social, se instaura un clima de terror con la participación colectiva de las llamadas fuerzas de seguridad: las tres fuerzas armadas junto con la policía.

Para ello encuentran sus referentes doctrinarios en la teoría de seguridad nacional, la que tiene una larga historia de predicamento en las filas militares.

Si bien durante el tercer gobierno peronista comienzan a desaparecer centenares de personas, es a partir del golpe de estado de 1976, cuando esta situación se profundiza y las desapariciones se convierten en sistemáticas y cotidianas.

La desaparición forzada de personas, no sólo se practica en Argentina sino que se instala en aquellos países con gobiernos militares y/o autoritarios de América Latina.

El régimen totalitario de 1976 intenta «militarizar» a la sociedad tanto en su esfera pública como privada mediante la implementación del terror y la represión sistemática, apuntando a clausurar los canales de participación colectiva, la protesta social e instalando la anomia y la atomización ciudadana.

En este contexto, el movimiento de derechos humanos entreteje un espacio de participación, contención y resistencia al terrorismo de Estado.

De ese amplísimo arco de expresiones del movimiento de derechos humanos nacemos las Madres de Plaza de Mayo hacia la lucha contra la injusticia y la violencia institucional.

Emergemos por esa gran tragedia, y esa misma tragedia da origen a nuestro movimiento político que atravesará las fronteras.

El movimiento de Madres de Plaza de Mayo nace como un espacio espontáneo, visceral, horizontal, heterogéneo, pluralista en cuanto a condiciones de clase, posiciones políticas, culturales y religiosas. Nos aglutina la necesidad de denuncia y la propuesta de lucha ante el surgimiento de una forma nueva, inédita de violación de los derechos humanos: la desaparición forzada de personas.

La dictadura cívico-militar no sólo dejó un terrible saldo de asesinados, torturados, presos políticos, desaparecidos y exiliados. También sentó las bases del modelo socio-económico excluyente que continuó luego en la Argentina.

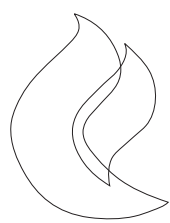
Las Madres, que con este último gobierno obtuvimos logros importantes en nuestra lucha por los derechos humanos y se reabrió el camino contra la impunidad, seguimos nuestro derrotero por lograr que el sueño de nuestros hijos/as y del pueblo en su conjunto, que es luchar por la justicia social contra el hambre, la pobreza, la exclusión y la discriminación.

Nos oponemos a la guerra.

No aceptamos la pena de muerte.

Apoyamos la libre autodeterminación de los pueblos.

Tenemos la certeza de que con nuestra lucha estamos colaborando con la profundización de la democracia y la paz.



Las Madres de Plaza de Mayo: la lucha contra la violencia institucional en Argentina

La Argentina del siglo XX transitó una larga historia de profundos procesos de violencia institucional, los cuales se manifestaron tanto en gobiernos institucionales como en gobiernos de facto. En los regímenes autoritarios no-civiles, al encontrarse las instancias de representaciones ciudadanas clausuradas, la violencia institucional se implementa como el único método de control social y disciplinamiento de los conflictos.

El último golpe de estado (1976-1983) fue el más sangriento de la historia argentina. Resulta muy difícil sintetizar las razones que llevaron a implementar una violencia institucional tan extrema, como fue el genocidio, precisamente por la complejidad de situaciones que encierra este momento histórico, tanto en el contexto nacional como internacional.

El 24 de marzo de 1976, las Fuerzas Armadas derrocan a la presidenta María E. Martínez de Perón. La Junta Militar que la reemplaza está compuesta por el Gral. Jorge R. Videla, el almirante Emilio Massera y el Brigadier Ramón Agosti. La misma se inscribe en una ola militarista continental, que llevará a la práctica formas de violencia similares y simultáneas en un número importante de países latinoamericanos (Operación Cóndor).

Ellos expresan la intención de refundar el país. Sus promesas se basan en cerrar el ciclo histórico inaugurado por el peronismo en la década del 40 con la construcción del modelo de estado de bienestar. Simultáneamente, se compromete en la apertura de uno nuevo, aplicando una nueva fórmula: el neoliberalismo en lo económico conjuntamente con el conservadurismo en lo político.

El golpe militar institucionalizó el terrorismo de Estado, perfeccionando aún más la metodología para sembrar el terror, la desaparición forzada y la muerte, implementada con anterioridad por la Triple A (Alianza Anticomunista Argentina). Las FF. AA. actuaron como ejército de ocupación de su propio país. La impunidad del Estado represor generó terror e indefensión en la sociedad.

Basadas en los marcos ideológicos ya señalados, el gobierno de facto de 1976, implementa, por un lado, políticas económico-sociales antipopulares y por el otro, suprime el funcionamiento de las instituciones políticas, gremiales y culturales.

Bajo la prioridad del disciplinamiento social, se instaura un clima de terror con la participación colectiva de las llamadas fuerzas de seguridad: las tres fuerzas armadas junto con la policía. Para ello encuentran sus referentes doctrinarios en la teoría de seguridad nacional, la que tiene una larga historia de predicamento en las filas militares.

Si bien durante el tercer gobierno peronista comienzan a desaparecer centenares de personas, es a partir del golpe de estado de 1976, que esta situación se profundiza y las desapariciones se convierten en sistemáticas y cotidianas. Ello pone de manifiesto que no se trata de hechos aislados o de un exceso de la represión policial y militar, sino de un plan organizado desde el poder. El mismo será ejecutado por las fuerzas armadas y avalado por los

grandes sectores económicos nacionales e internacionales; sin olvidar el silencio cómplice de la dirigencia burocrática sindical, el grueso de las conducciones de los grandes partidos políticos, de la jerarquía del clero católico y de buena parte de la ciudadanía.

La desaparición forzada de personas, no sólo se practica en Argentina sino que se instala en aquellos países con gobiernos militares y/o autoritarios de América Latina.

El régimen totalitario de 1976 intenta «militarizar» a la sociedad tanto en su esfera pública como privada mediante la implementación del terror y la represión sistemática, apuntando a clausurar los canales de participación colectiva, la protesta social e instalando la anomia y la atomización ciudadana. En este contexto, el movimiento de derechos humanos entreteje un espacio de participación, contención y resistencia al terrorismo de Estado.

De ese amplísimo arco de expresiones del movimiento de derechos humanos nacemos las Madres de Plaza de Mayo hacia la lucha contra la injusticia y la violencia institucional. Emergemos por esa gran tragedia, y esa misma tragedia da origen a nuestro movimiento político que atravesará las fronteras. El movimiento de Madres de Plaza de Mayo nace como un espacio espontáneo, visceral, horizontal, heterogéneo, pluralista en cuanto a condiciones de clase, posiciones políticas, culturales y religiosas. Nos aglutina la necesidad de denuncia y la propuesta de lucha ante el surgimiento de una forma nueva, inédita de violación de los derechos humanos: la desaparición forzada de personas.

En sus inicios la dictadura cívico-militar minimiza este movimiento partiendo de la idea que al estar constituido por mujeres y amas de casa en su mayoría, nos cansaríamos pronto y volveríamos a nuestros hogares. Creíamos que nuestro rol materno nos protegería de la represión, hasta que secuestraron a Azucena Villaflor, inspiradora del movimiento de Madres, a Ester Careaga, Mary Ponce de Bianco, junto a dos religiosas francesas y un grupo de familiares, entre el 8 y el 10 de diciembre de 1977, mientras se estaba organizando una solicitada en la que se denunciaban los secuestros y las desapariciones.

El movimiento de Madres de Plaza de Mayo, sin proponérselo irrumpe repentinamente en el terreno de la política, de la movilización y de la narrativa de lucha, espacios hasta ese momento reservados a los varones. No creíamos, al principio, que lo que hacíamos era político. Cuando pasaron los años fuimos aceptando este otro rol que no habíamos elegido. Dejamos nuestra casa, nuestros hijos y nietos en pos de una lucha que si no logró los fines buscados, la aparición con vida de nuestros hijos-hijas, sacó del oscurantismo trágico la realidad del horror que se vivía en nuestro país. Nuestros hijos/as habían sido secuestrados, arrebatados por la fuerza de sus casas, lugares de trabajo, escuelas o en la vía pública. Comenzamos entonces nuestra búsqueda desesperada por oficinas públicas, cuarteles, comisarías y vicariatos.

Preguntábamos: ¿Dónde están? ¿Qué hicieron con ellos? Pero las autoridades no respondían, en las cárceles no estaban, la justicia desconocía y los Hábeas Corpus quedaban sin respuesta.

Al igual que los bienes patrimoniales, los hijos de los desaparecidos formaban parte del botín de guerra. Las detenidas embarazadas eran mantenidas con vida hasta el nacimiento de sus bebés, todo en el marco de un siniestro mecanismo de apropiación, mediante el cual los hijos secuestrados de los desaparecidos fueron obligados a vivir con su identidad falseada y su origen ocultado, y en muchos casos con los mismos represores. Muchos de ellos siguen en poder de sus apropiadores; es posible encontrarlos y deben ser buscados. Es la tarea que llevan adelante las Abuelas de Plaza de Mayo.

Hoy muchos jóvenes que se enteran que son adoptados, salen a buscar su propia identidad. La dictadura cívico-militar no sólo dejó un terrible saldo de asesinados, torturados, presos políticos, desaparecidos y exiliados. También sentó las bases del modelo socio-económico excluyente que continuó luego en la Argentina.

Las Madres nos encontramos los jueves a las 15,30 h. en Plaza de Mayo, haciendo la ronda alrededor de la Pirámide de Mayo, momento emblemático de la libertad, frente a la Casa de Gobierno, la Catedral Metropolitana y el Cabildo.

En la semana del mes de diciembre, aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, seguimos realizando la Marcha de la Resistencia con nuestras exigencias:

Investigación e información exhaustiva sobre el destino de todos y cada uno de los detenidos-desaparecidos.

Juicio y condena a todos los responsables del terrorismo de Estado.

Nulidad de los decretos de indultos que completaron el proceso de impunidad.

Restitución de la identidad de todos los niños, hoy jóvenes, secuestrados durante el terrorismo de Estado.

Lucha ineludible de la defensa de todos los derechos humanos.

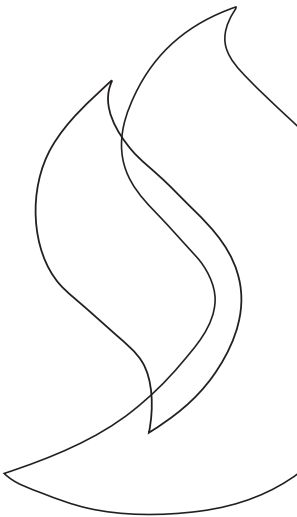
Las Madres, que con este último gobierno obtuvimos logros importantes en nuestra lucha por los derechos humanos y se reabrió el camino contra la impunidad, seguimos nuestro derrotero por lograr que el sueño de nuestros hijos/as y del pueblo en su conjunto, que es luchar por la justicia social contra el hambre, la pobreza, la exclusión y la discriminación.

Nos oponemos a la guerra.

No aceptamos la pena de muerte.

Apoyamos la libre autodeterminación de los pueblos.

Tenemos la certeza de que con nuestra lucha estamos colaborando con la profundización de la democracia y la paz.

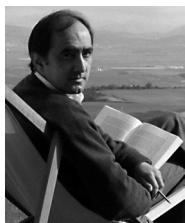


Políticas de la memoria en Euskadi: reconocer, reconciliar, relatar, recordar

SR. DANIEL INNERARITY

Catedrático de Filosofía de la Universidad de Zaragoza. Premio Nacional de Ensayo

Daniel Innerarity nació en Bilbao en 1959. Actualmente es profesor titular de filosofía en la Universidad de Zaragoza. Doctor en Filosofía, amplió sus estudios en Alemania (como becario de la Fundación Alexander von Humboldt), Suiza e Italia.



CURRÍCULUM

Entre sus últimos libros cabe destacar *Ética de la hospitalidad*, *La transformación de la política* (III Premio de Ensayo Miguel de Unamuno y Premio Nacional de Literatura en la modalidad de Ensayo 2003), *La sociedad invisible* (Premio Espasa de Ensayo 2004) y *El nuevo espacio público*. Algunos de sus libros han sido traducidos en Francia, Portugal, Italia y Canadá.

Es colaborador habitual de opinión en los diarios El Correo y El País, así como de la revista Claves de razón práctica.

Actualmente es miembro, a propuesta del Senado, del Consejo de Coordinación Universitaria.

La resolución de los conflictos políticos violentos da lugar a una serie de discusiones acerca de la reconstrucción del pasado que son a veces tan intensas como el conflicto mismo. Parece que una vez resuelto el asunto principal queda todavía por hacer lo más difícil: todo aquello que tiene que ver con la reconstrucción del pasado. Entonces se comprueba que los conflictos son, en esencia, conflictos de interpretaciones, relatos acerca del pasado que legitiman y condenan, que establecen unos determinados deberes de memoria y olvido. Toda la política que tiene que ver con las víctimas y la reconciliación requiere una reflexión acerca de qué puede entenderse como una «memoria justa» (Paul Ricoeur), cómo hemos de relacionarnos con nuestro pasado si queremos construir un futuro en el que no vuelva a repetirse aquello que pretendemos superar.

Políticas de la memoria en Euskadi: reconocer, reconciliar, relatar, recordar

«Obedeced al tiempo; haced cada día lo que cada día exige; no seáis ni obstinados en mantener lo que se hunde, ni demasiado presionados para establecer lo que parece anunciarse; sed fieles a la justicia, que es de todas las épocas; respetad la libertad, que prepara todos los bienes; consentid que las cosas se desarrollen sin vosotros y confiad al pasado su propia defensa y al futuro su propio cumplimiento.»

Benjamin Constant, *De l'esprit de conquête et de l'usurpation* (París, Flammarion, 1986), p. 252

Si dentro de un tiempo, al explicar a nuestros hijos lo que ha pasado en el País Vasco durante estos años, tuvieran dificultades para entender que aquí se mató por ideas políticas, que hubo asesinatos, torturas y estrategias deliberadas de imposición y exclusión, si aquello les resultara literalmente algo increíble, eso significaría que las cosas han ido bien, que se ha asentado en nuestra sociedad el principio de que ningún proyecto político justifica el asesinato de personas inocentes. Una sociedad no supera la violencia ni mediante el olvido ni mediante la memoria, sino cuando la violencia se le ha vuelto literalmente incomprensible. Puede que esa sea la clave de deslegitimación social del terrorismo: cuando en una sociedad se agota la credibilidad del discurso que vinculaba la violencia con algún esquema justificatorio, los actos de violencia quedan mudos, sin sentido, incomprensibles. Y en el final del proceso se convierten en algo inaudito, difícil incluso de creer.

253

Pero no estamos en ese momento, sino en otro mucho más cercano a unos acontecimientos que nos interpelan desde un pasado reciente y todavía se ciernen sobre nosotros como una posible amenaza. Porque conviene no desdramatizar los acontecimientos, ni quitarse de encima una responsabilidad que afecta, aunque sea de diversa manera, a todos. Quienes hemos asistido a esta tragedia no podemos echarla al olvido sin plantearnos qué pudimos hacer mejor y, sobre todo, cómo debemos recordarla para evitar que se repita en el futuro.

En la película *Ararat*, de Atom Egoyan, en la que se narra el genocidio del pueblo armenio a manos del Estado turco (algo que sigue siendo negado por Turquía), se recoge el relato de una mujer alemana que ha visto cómo los soldados turcos cometían actos de una crueldad innombrable contra mujeres armenias. La testigo termina su narración con esta frase: «¿ahora, qué voy a hacer con mis ojos?». Esa es efectivamente la pregunta ética fundamental después de la violencia. A partir de ahora, ¿cómo hemos de mirar, recordar, contar de tal manera que se reconozca a las víctimas, se deslegitime la violencia y se pueda divisar un horizonte de reconciliación? La paz nos exige otra forma de mirar al pasado, al presente y al futuro. Y es que cuando se ha alcanzado la paz, queda todavía lo más difícil: superar el odio y el sectarismo, construir la confianza y eliminar el miedo, reconstruir el respeto a la ley y su no instrumentalización. Queda, sobre todo, el problema de la «memoria justa»

(Ricoeur), cómo digerir las atrocidades del pasado y cómo ayudar a las víctimas a recuperar la esperanza.

Cuatro son los principales problemas que se plantean y sobre los que quiero aportar mi reflexión: reconocer a las víctimas, reconciliar a la sociedad, relatar nuestra historia y recordar a los ausentes.

1. El reconocimiento de las víctimas

Para reconocer adecuadamente a las víctimas, para entender en qué debe consistir ese reconocimiento, lo primero que ha de hacerse es tener en cuenta qué tipo de daño se les ha hecho. Reyes Mate (2006) lo sintetiza afirmando que a las víctimas se les ha hecho un triple daño: un daño personal (físico y psíquico), un daño político (por haberlos excluido como no ciudadanos) y un daño que apunta más bien a la fractura de la sociedad en su conjunto. Hacer justicia a las víctimas es reparar ese triple daño: reparación del daño personal en la medida en que sea posible, reconocimiento de la ciudadanía de las víctimas y reconciliación, que no quiere decir que todos estemos de acuerdo, sino que la convivencia política esté construida, sin perjuicio del normal antagonismo democrático, desde los principios de igualdad, pluralidad e inclusión.

Hay muchos lugares comunes o malentendidos acerca de lo que significa reconocer. Me parece que ha sido Paul Ricoeur (2004) quien mejor ha acertado a establecer su verdadera dimensión en el ámbito público y político. El reconocimiento se sitúa en una dimensión que excede la justicia formal pero que no se confunde con la amistad, ya que está profundamente inscrito en la esfera política. Al mismo tiempo incluye una dimensión simbólica que no es recogida por las concepciones meramente procedimentales o materiales del derecho.

La idea de reconocimiento es fundamental cuando se trata de reconstruir el carácter de sujetos políticos activos a quienes se había despojado violentamente de esta capacidad. La experiencia de ser víctima es, ciertamente, un sufrimiento físico, pero también el signo de un desprecio injustificado que consiste en una reducción o aniquilación de la capacidad de actuar; la violencia despoja a la víctima de su carácter de sujeto político. Ser víctima no sólo es haber sido dañado en su integridad física sino haber sido expoliado de su pertenencia cívica y de su condición de actor político. Es esta la situación que es preciso superar. «El reconocimiento iguala lo que la ofensa había hecho desigual» (Ricoeur 2004, 268). Reconocer es restituir a otros el carácter de sujetos políticos. No estamos por tanto ante un problema de redistribución entre personas cuya cualidad de miembros de una sociedad con pleno derecho está asegurada. De lo que se trata es de devolver a determinadas personas la cualidad de co-protagonistas de nuestro destino colectivo. Si la justicia distributiva trata de establecer una equivalencia, la perspectiva del reconocimiento pone en escena una aprobación. El sentido profundo del reconocimiento podría resumirse en la siguiente declaración: «apruebo que existas». No te apruebo en tu diferencia ni en nuestra común humanidad sino en tu diferencia y en tu igualdad conmigo. No sólo reconozco tu existencia sino que asumo tu necesidad para que pueda decirme yo. Reconocer a otros significa considerarlos como necesarios para la construcción de la propia identidad.

Desde esta perspectiva cabe entender en qué puede consistir una de las formas de desprecio que se ciernen sobre las víctimas en los momentos de resolución de un conflicto. Y tal vez nos ayude a comprender por qué las víctimas suelen sentirse entonces nuevamente amenazadas y cómo disipar ese temor. Podríamos llamarlo «la amenaza de la simetría». El filósofo Hans Jonas lo formulaba como el temor a que la bondad y la infamia terminen

ex aequo en la inmortalidad. Lo que puede resultar más indignante para una víctima, lo contrario del reconocimiento, es la simetría que algunos pretendan establecer entre ellas y sus agresores. Una guerra o un conflicto entre comunidades puede acabar así, pero en Euskadi no ha habido ni lo uno ni lo otro. Ni siquiera los infames episodios de violencia de Estado pueden justificar un esquema de simetría, de tal manera que la culpabilidad estuviera repartida a partes iguales. La violencia no ha sido nunca inevitable, ni cabe justificarla como respuesta adecuada a otra violencia anterior.

Por supuesto que en los conflictos hay sufrimiento en todas partes, pero no todo el que sufre es víctima (Reyes Mate). Por supuesto que hasta el agresor más despiadado tiene unos derechos que son inalienables. Y además, por exigencia de humanidad estamos obligados a paliar todos los sufrimientos, en la medida en que nos sea posible, pero sin olvidar que no es lo mismo una víctima inocente que un verdugo que sufre. Son dos realidades incomparables, aunque ambas requieran atención. Como afirma Claudio Magris la igualdad de las víctimas —todas son dignas de memoria y piedad— no es igualdad de las causas por las que han muerto (2005). No se puede invocar el sufrimiento general para diluir las responsabilidades y disolver la inocencia en una culpabilidad igualmente repartida. Sería radicalmente injusto llevar a cabo un reconocimiento indiferenciado a las víctimas, que no distinga el sufrimiento de las víctimas y el de los victimarios. Un error de este estilo fue el que cometió hace unos años el Presidente de Italia al equiparar a los fascistas con sus víctimas, error que se ha repetido muchas veces en otros sitios (Luzzato 2004). Esa indiferenciación entre unos y otros parte del cómodo prejuicio de pensar que, rindiendo homenaje a la memoria de todos los que han sufrido en uno u otro lado de un conflicto, las instituciones no debieran pronunciarse acerca de los valores y las motivaciones de sus actos.

En el caso concreto de la violencia en Euskadi, tenemos la obligación ética y política de no plantear ni resolver el proceso de manera que validara la concepción que de este conflicto tiene ETA. Sería una especie de legitimación sobrevenida, de victoria póstuma, si cerráramos este triste capítulo de nuestra historia concediendo que, pese a su fracaso, ETA tenía razón. Lo haríamos si aceptáramos que el recurso a la violencia era inevitable y no el mayor obstáculo para la libre decisión de los vascos; si dejáramos de sostener que ETA no es la respuesta necesaria al conflicto político sino su perversión y enquistamiento; si planteáramos la solución con unas claves de simetría bélica en vez de esforzarnos por alcanzar un acuerdo entre vascos con variadas y legítimas identificaciones; si sacrificaríamos el pluralismo aceptando el marco interpretativo simplificado que ETA ha tratado de imponernos... Ellos tienen que renunciar a la violencia sin que a cambio hayamos de renunciar nosotros a la razón. Tenemos que ofrecerles esa oportunidad pero no debemos darles la razón.

255

2. La reconciliación y el acuerdo

Uno de los puntos especialmente controvertidos en todo proceso de pacificación es el que se refiere al modo de entender la reconciliación, qué reparación corresponde al daño causado por el terrorismo en el tejido social. En muchas ocasiones la idea del perdón y la reconciliación han sido utilizadas como justificación ideológica para omitir graves reparaciones de justicia, ocultar la verdad y callar a las víctimas. Hay diversos casos en Latinoamérica muy elocuentes a este respecto y de su desacierto pueden obtenerse algunas lecciones. La memoria no puede ser neutra porque la reconciliación no es un pacto entre agresores y agredidos para encontrarse en una especie de punto medio entre violencia y democracia. La reconciliación supone reposición de unas relaciones de reconocimiento recíproco, pero esta obligación de reconocer a los adversarios, aunque se dirija a todos por igual, no plantea

las mismas exigencias a quienes han ejercido la violencia y a quienes no lo han hecho. Aquí tampoco puede aceptarse la simetría. Todos tenemos la misma obligación pero no todos tenemos que hacer el mismo recorrido. El esquema simétrico valdría para lo que en ciencia política suele denominarse *transitional societies*, para designar a quienes salen de largos procesos de guerra o dictadura, algo que pudo valer para la sociedad vasca a finales de los 70 (y que justificó entonces la amnistía general), pero que no puede decirse de ella treinta años después. De lo que se trata ahora es de recuperar a quien no fue capaz entonces de entender que la violencia carecía justificación, pero no de ofrecerles ahora una legitimación inmerecida.

El otro asunto delicado a la hora de hablar de reconciliación tiene que ver con su momento oportuno. Uno de los expertos en el conflicto surafricano advertía –probablemente porque en este punto no lo habían hecho demasiado bien– contra «el error de pensar que se está hablando sobre algo que ya está presente» (Boraine 2000, 378). Tras un largo conflicto, más importante que ir deprisa es no pasar demasiado rápido a la siguiente etapa y, sobre todo, no invertir el orden de las cosas: paz, normalización de las relaciones políticas, reconciliación. Nunca puede ser la normalización una condición de la paz, ni tiene sentido invitar a la reconciliación cuando todavía no se ha conseguido que la paz sea una realidad definitiva. La reconciliación es un horizonte deseable al que se aspira. Puede haber paz sin reconciliación efectiva, que puede no alcanzarse nunca o en diferentes grados. Cabe negociar la paz sin reconciliación o con una reconciliación muy limitada, si los intereses se solapan suficientemente. En cualquier caso, es ingenuo esperar un rápido acercamiento, error que cometieron los israelíes después de las negociaciones de Camp David. Hacerse demasiadas ilusiones pensando que la primera tentativa de acuerdo ha cambiado todo puede generar expectativas desmesuradas que incluso pongan en peligro los primeros acuerdos, generando desconfianza y decepción. Y conviene no perder nunca de vista que cuando se habla de reconciliación para muchas personas se les está pidiendo el esfuerzo sobrehumano de configurar con otros un futuro compartido con sus agresores.

Pienso que el mejor reconocimiento a las víctimas y la mejor reconciliación es la consecución de un acuerdo político amplio e integrador. Es cierto que hay que diferenciar la paz de la política, que no es legítimo mezclar el final de la violencia con los acuerdos políticos que puedan alcanzarse entre los representantes. Pero hay un punto en el que ambos asuntos se cruzan y la salida a la violencia exige un determinado acuerdo político que nos remite al carácter de las víctimas y a su significado político. El papel que las víctimas deben desempeñar en un proceso de final de la violencia debe ser perfilado frente a quienes sostienen que el tratamiento de las víctimas es un asunto técnico o privado, que pudiera despacharse con una compensación económica o con el afecto y la solidaridad individuales, pero también frente a quienes, como si no existiera la democracia representativa, pretenden que sean las víctimas quienes dicten el futuro político de todos. ¿Qué queremos decir cuando afirmamos que a las víctimas les corresponde un reconocimiento político en la resolución del conflicto? ¿En qué sentido pueden ser las víctimas el núcleo de la solución? ¿Equivale esta afirmación a hacer de ellas un agente político del mismo rango que los demás o que deban sustituir a los actores políticos representativos?

Efectivamente el tema de las víctimas no es una cuestión de sentimientos privados sino de reconocimiento público y de constitución política de la realidad. Referirse a ellas como una fatalidad inevitable, como un daño colateral equivale a banalizarlas e impedir una solución verdadera y justa del conflicto. Pero su politización partidaria no disminuye sino que profundiza su herida. Si una víctima es alguien a quien se trató como medio, la mejor

manera de devolverle su dignidad es renunciando a su utilización. Banalizar y utilizar a las víctimas son procedimientos similares que perpetúan la instrumentalización que está en el origen de su condición de tales.

¿Cómo actuar entonces y cómo interpretar sus verdaderas exigencias? Lo significativo y respetable de las víctimas no es lo que dicen o su adscripción política sino haber sido reducidas a esa condición (Reyes Mate). Por eso la selectividad de los terroristas a la hora de elegir a sus víctimas tampoco privilegia ahora a una opción política determinada. La ideología mayoritaria de las víctimas no recibe por ello ninguna primacía. Esto sería introducir a las víctimas en un campo de juego que ellas no han elegido y equivaldría a conceder a ETA la capacidad de determinar —aunque sea *ex negativo*— el curso de los acontecimientos políticos. Si las víctimas son imprescindibles en el esquema de solución, lo son en tanto que víctimas y no en tanto que pudiera adscribírselas a una determinada posición política. Reconocimiento no es hacer exactamente lo que dicen las víctimas, sino más bien hacer exactamente lo contrario de lo que hicieron los victimarios. ¿Qué significa esto?

Lo que un terrorista ha hecho no es tomar partido en el normal debate político sino excluir de la manera más brutal a algunos de los interlocutores, a los que, mediante el asesinato o la intimidación, ha despojado de su condición de sujeto político. Por eso la mejor reconciliación consiste no tanto en privilegiar la opinión de los excluidos como en asegurar que no pueda haber excluidos. Si de lo que se trata es de devolver a las víctimas su condición de sujeto político, el mejor reconocimiento es que el futuro acuerdo para la convivencia esté diseñado de tal modo que nadie pueda verse privado de su carácter de sujeto político al que corresponde definir y decidir el futuro compartido de nuestra sociedad. Quienes fueron declarados como un obstáculo para la consecución de determinados objetivos políticos han de sentir ahora que son imprescindibles a la hora de diseñar el futuro. El acuerdo político con que se cierre este conflicto debe asentarse sobre los principios contrarios a los que les convirtieron en víctimas: que donde había imposición y exclusión haya lo contrario, es decir, pacto e inclusión. Pero también sería un éxito póstumo del terrorismo determinar nuestro futuro político si nos autoimpusiéramos la prohibición de articular los conflictos y los antagonismos en beneficio de una paz entendida como eliminación de la discrepancia. A lo que estamos obligados es a que los procedimientos no impliquen la anulación de ningún sujeto político, algo que no significa empobrecer una de las formas de las que se nutre toda vida política sana: la posibilidad del desacuerdo.

257

Las concepciones más avanzadas del derecho hablan actualmente de justicia reconstructiva: no se trata tanto de castigar al culpable como de reparar el daño y reconstruir una relación que la violencia había destruido (Garapon 2001). El derecho apunta, en última instancia, a «conectar lo que la violencia ha separado» (Bland 1996, 11). La visión del futuro político que se articule en el acuerdo político tendrá una gran influencia en el tipo de proceso de reconciliación que pueda desarrollarse. Es impropio pedir a las víctimas de la violencia que olviden. Más razonable y respetuoso es crear las condiciones en las cuales sea posible olvidar. Por supuesto que el olvido forma parte de la memoria. Pero la cuestión es determinar cómo, cuándo, por qué y para qué se construye el campo del olvido. Es muy diferente que el olvido se deba a una omisión, a una imposición, a una sumisión, a una renuncia, o sea el resultado de un acuerdo real y una verdadera superación de ciertos acontecimientos.

En última instancia, la reconciliación no es un objetivo que pueda medirse con los acuerdos alcanzados. Se trata más bien de un impredecible proceso de largo plazo, un cambio

profundo en la actitud, la conducta, la cultura política, las estructuras y las instituciones, que implica a todos los niveles de la sociedad y es responsabilidad de toda la sociedad, aunque corresponda a las instituciones promoverlo.

3. Relatar: cómo se contará esta historia

La relación con el propio pasado es uno de los problemas más complejos e inquietantes con el que diversas comunidades políticas han tenido que enfrentarse en la segunda mitad del siglo XX. ¿Cómo se relacionan con su pasado sociedades que acaban de librarse de una extrema represión o salen de periodos de violencia? ¿Cómo formulan el cierre de ese pasado para que sea irreversible y, al mismo tiempo, no legitime la violencia? La resolución de los conflictos políticos violentos da lugar a una serie de discusiones acerca de la reconstrucción del pasado que son a veces tan intensas como el conflicto mismo. Parece que una vez resuelto el asunto principal queda todavía por hacer lo más difícil: todo aquello que tiene que ver con la reconstrucción del pasado. Entonces se comprueba que los conflictos son, en esencia, conflictos de interpretaciones, relatos acerca del pasado que legitiman y condenan, que establecen unos determinados deberes de memoria y olvido. Y comprobamos que Epicteto tenía razón al afirmar que lo que estremece a los hombres no son las acciones sino lo que se dice a propósito de las acciones. ¿A qué se debe esta agudizada controversia que parece acompañar precisamente a los momentos de mayor esperanza?

Los finales de la violencia son momentos propicios para la confusión, procesos en los que se puede comprobar hasta qué punto es cierta la tesis de Nietzsche de que no existen hechos sino interpretaciones. Hay más escenificación, fingimiento, gesticulación y disimulo que de costumbre, más de lo que estamos en condiciones de descifrar. El plano de la objetividad suele quedar medio oculto por el plano superpuesto en el que combaten las interpretaciones. La anterior confrontación se transforma en una lucha simbólica. Parece como si la gran batalla fuera ahora la de imponer la interpretación definitiva. En adelante gana quien consigue hacer valer la propia versión de lo sucedido. Conviene saber que existe este doble registro y aprender a diferenciar los hechos y sus interpretaciones, la realidad y la ficción. Quien los confunda, no entenderá nada y quedará inerme ante las corrientes emocionales que intenten transmitir, según convenga a las diversas aficiones, miedo o indignación, frustración o euforia.

Todos los finales de la violencia se transforman en luchas para imponer una versión de lo sucedido o, cuando menos, para posibilitar un relato que exculpe ante la propia facción. No hay salida si esto no se consigue. Todos se preparan para no pasar a la historia demasiado mal. Cuando el debate está ahí, es una buena señal pues indica que la violencia pertenece ya al pasado.

Cuando hablamos del tema de la memoria no podemos olvidar que existe una libertad para contar, que la memoria es plural. Esta libertad se refiere tanto al trabajo de los historiadores como al relato común y popular. Las personas y los grupos sociales ordenamos los acontecimientos complejos y que han tenido una gran carga emocional de manera muy diversa, a menudo contradictoria, de modo que en una misma sociedad coexisten interpretaciones dispares de idénticos acontecimientos (Ross 2002, 303). Las historias que contamos para explicar o justificar acontecimientos particulares invocan el pasado como un procedimiento para dotar de sentido al presente. Lo que importa no es tanto la exactitud histórica como la sensación de significado e identificación que confiere esa conexión con el pasado. Muchos unionistas británicos, por ejemplo, creen que el rey Guillermo de Orange

salvó la democracia británica y la supremacía protestante en la batalla del Boyne en 1690, a pesar de que Guillermo era holandés, que recibió el apoyo del Papa y que Gran Bretaña no era una democracia en aquel tiempo.

Hay ocasiones en que las políticas de la memoria están hechas como si los poderes públicos quisieran fijar definitivamente el sentido de los acontecimientos, olvidando que el pasado es siempre controvertido. En una democracia la escritura de la historia sólo puede hacerse en un marco de pluralismo, bajo la mirada vigilante y crítica de diversas memorias paralelas que discuten. No corresponde al legislador fijar de manera autoritaria una regla para la interpretación del pasado. Nuestra lectura de la historia es un trabajo nunca acabado y siempre problemático. El deber de la memoria ha de acompañarse de una aceptación de la complejidad histórica. No es lo mismo la verdad judicial que la verdad política o la verdad de los historiadores. No siempre coinciden exactamente, ni tienen por qué coincidir, lo que deja un cierto margen de juego y acomodamiento.

Un principio básico en la resolución de los conflictos que aconseja lo siguiente: a quien pierde no hay que exigirle que de la razón al ganador. El empeño en hacerlo dificulta el final. Toda la dificultad del asunto consiste en equilibrar el deseo de que acabe la violencia con la necesidad de no dar por buena cualquier justificación. Una posibilidad es exigir el máximo a quienes abandonan la violencia, lo que dificulta su retirada y permite que los más duros se fortalezcan en lo que pueden considerar una humillación; en el otro extremo estarían los dispuestos incluso a dar toda la razón a los terroristas con tal de acabar de una vez por todas. ¿Es posible una posición que sea, al mismo tiempo, prudente y justa? ¿Cabe facilitar el final de la violencia y no renunciar a nada esencial?

De entrada, parece conveniente partir de lo nos enseña la experiencia acerca del modo como los humanos combatimos y dejamos de hacerlo. No es previsible, ni deseable, que las sociedades que han vivido un conflicto largo y profundo concluyan la paz con un relato común. Tampoco este debería ser, a mi juicio, el objetivo del proceso. Cuando existen fuertes diferencias en la interpretación del pasado histórico, es más importante que esas diferencias seas reconocidas en vez de pretender subsumirlas en un relato único omniabarcante. En el caso del País Vasco, pienso que nadie ha formulado mejor que el llamado «Plan Ardanza» (1998) en qué podría consistir una salida viable y digna. Ya por entonces parecía claro que el transcurso del tiempo y la evolución de los acontecimientos había superado la dialéctica según la cual había que elegir entre hacer que los terroristas desistan o ceder para que dejen de matar. De lo que se trataba, entonces y ahora, es de ofrecerles una disculpa a la que puedan aferrarse para abandonar la violencia (Ibarra 2005, 210). El Plan Ardanza hablaba de «algo que ellos *puedan interpretar* como un incentivo político que los justifique ante su propia gente». No podemos olvidar que estamos intentando resolver un problema generado por quienes no han sido capaces de aceptar la voluntad mayoritaria de los vascos, desde la legitimidad democrática de las instituciones y sin que nuestras decisiones tuvieran como finalidad corregir una supuesta carencia de legitimidad. Aquel documento lo formulaba así: «no nos preguntamos qué debe hacer la democracia para corregir sus supuestos déficits, sino qué puede y quiere hacer para superar la falta de integración que de hecho sufre la sociedad vasca. La legitimidad democrática del sistema no está en cuestión». Esta idea de la disculpa cumple la función de permitir a unos la autojustificación y a otros la dignidad democrática.

Ahora bien, una cosa es tolerar la disculpa y otra darle la razón. El relato oficial, público y, sobre todo, los principios sobre los que se asiente nuestro marco político y sus procedimientos de modificación no pueden legitimar el recurso a la violencia. Una cosa es

ser flexible y otra decretar que, tratándose de principios fundamentales de la convivencia, la verdad está a medio camino. El relato justo del pasado, por difícil que sea, nunca es un punto medio entre víctimas y verdugos. No se trata de imponer una «verdad oficial» sino de establecer que la discusión acerca de nuestro pasado se lleve a cabo en el marco de los principios democráticos, de respeto, pluralidad, ilegitimidad de la violencia y reconocimiento de las víctimas. Es lo que Habermas ha llamado el «uso público de la historia»: los debates alemanes, italianos y españoles acerca del pasado fascista, los debates franceses acerca del régimen de Vichy y el pasado colonial, los debates argentinos y chilenos en torno a las dictaduras militares, los debates europeos y americanos a propósito de la esclavitud... a lo que puede añadirse ahora el debate acerca del fin de la violencia de ETA y su posterior enjuiciamiento histórico, son discusiones que incluyen una cierta dimensión que va más allá de las fronteras de la investigación histórica. Se sitúan dentro de la esfera pública e interpelan a nuestro presente, como lo continuarán haciendo. Siempre habrá historiadores que discutan y narraciones populares de todo tipo, hasta la extravagancia, pero el relato a partir del que se configuran nuestras instituciones debe recoger los principios éticos y políticos que son imprescindibles para la convivencia democrática.

4. Recordar: la memoria de las naciones

Al hablar de la memoria histórica conviene advertir algo que solemos pasar por alto cuando subrayamos su carácter benéfico y sus posibilidades reconciliadoras. Me refiero al carácter irreparable del pasado que queremos recordar y a los límites de la memoria. Ni el mejor y más justo ejercicio de memoria puede conseguir lo que de verdad deberíamos desear: recuperar las vidas perdidas, eliminar el sufrimiento y suturar sin huella las fracturas sociales que un largo periodo de violencia produce. El hecho de que todos seamos perdedores, aunque por distinta razón y con diferente intensidad, es lo que hace que la discusión acerca de quiénes son los vencedores y quiénes los vencidos sea tan poco relevante, frente a una realidad brutal que se nos impone con toda su dureza: las ausencias y las heridas en lo que tienen de irreparables.

Y sin embargo la memoria puede llevar a cabo un trabajo de gran significación, que rompa la inercia del pasado inapelable y ofrezca algo nuevo. Podemos hacer algo que tiene mucha fuerza simbólica y, en la medida en que esto sea posible, reparadora del mal causado en la historia: contar los acontecimientos desde el ángulo de las víctimas. ¿Por qué la perspectiva más real sobre el pasado ha de ser la de los vencedores o la de los agresores (que generalmente vienen a coincidir) y no la de los perdedores, sobre todo la de esos perdedores absolutos que son las víctimas? Se trataría no sólo de impugnar la retórica de la violencia redentora sino de sustituir las memorias heroicas de las naciones por un tipo de memoria que trata de divisar la historia desde el punto de vista de las víctimas, de evitar los relatos triunfales y favorecer una visión crítica del propio pasado. La principal fuerza transformadora de la memoria consiste en reemplazar la narrativa de las gestas por la narrativa de los sujetos pacientes. Y en este sentido también debería evitarse la retórica que acompaña con frecuencia al discurso de las víctimas y que parece desconocer que son precisamente víctimas y no héroes, dos realidades completamente distintas.

La principal aportación de una política de la memoria consistiría por tanto en despojar a las narrativas nacionales de su unilateralidad y complementarlas con una mirada más escéptica hacia el pasado. Podría abrirse así paso una nueva concepción de la historia para la cual no hay comunidades de destino gestadas por acciones heroicas. La memoria justa

sería entonces una inclusión del sufrimiento del otro (Levy/Sznaider, (2001). Elazar Barkan llama a esto «la nueva culpa de las naciones» (2000), como presupuesto de una nueva moral que se caracterizaría no por la acusación a los otros, sino por la disposición de las naciones a reconocer la propia culpa.

Todas las naciones se han edificado sobre alguna injusticia, como muestra la experiencia colonial, la exclusión ejercida en la formación de los estados modernos, los exterminios y las imposiciones de unos grupos sobre otros o las diversas formas de violencia ejercida por los movimientos de liberación nacional. Con este rastro histórico, las naciones ya no pueden seguir manteniendo acríticamente sus imágenes acerca de sí mismas y sus construcciones de la memoria, pero sobre todo no pueden permitirse olvidar a las víctimas de su propia historia (Assmann 2006). Esto no significa que todas las naciones o todos los «nacionales» tengan culpa o la tengan en la misma medida, sino que, reconociendo que las naciones han servido en muchas ocasiones para victimizar, nos propongamos configurarlas en delante de un modo inclusivo.

Que las naciones examinen críticamente su pasado no significa que su realidad o su proyecto sean necesariamente ilegítimos. El hecho de que los objetivos nacionales se hayan perseguido en ocasiones mediante la violencia no los invalida como tales; lo que queda invalidado es, por supuesto, el procedimiento de imposición, pero también la concepción de los objetivos que legitimaba el uso de la violencia para conseguirlo. Afirmando esto frente a quien piensa que la violencia ha sido una mera casualidad y no es consciente de que su existencia obliga a examinar críticamente nuestra historia y, sobre todo, a formular las identidades de una manera abierta. Pero también vale este principio frente a la ligereza con que algunos declaran ilegítimas aspiraciones que coinciden nominalmente con los fines de ETA. Una cosa son los objetivos terroristas y otra los objetivos de los terroristas. Lo que ha sido descalificado es el proyecto de ETA y los que puedan coincidir con ella en voluntad de imposición, pero no el proyecto nacionalista en general, mientras este se plantee de manera democrática. Pero al mismo tiempo el nacionalismo democrático está especialmente obligado a diferenciarse de ETA, no sólo en cuanto a los medios empleados, sino en lo que se refiere a la formulación misma del conflicto que se quiere resolver.

Las naciones no son intrínsecamente perversas, pero su concepción mítica, abstracta y totalitaria, sí. Ninguna nación vale tanto como para liquidar al adversario o excluir al que no se identifique con ella. Esta convicción es el gran aprendizaje colectivo que ofrece el final de la violencia. De que la sociedad vasca lo interiorice plenamente depende que pueda hablarse de una verdadera reconciliación.

Bibliografía

ASSMANN, ALEIDA
(2006), *Der lange Schatten der Vergangenheit. Erinnerungskultur und Geschichtspolitik*, München: Beck.

BARKAN, ELAZAR
(2000), *The Guilt of Nations: Restitution and Negotiating Historical Injustices*, New Cork: Norton.

BLAND, BYRON
(1996), *Marching and Rising: The Rituals of Small Differences and Great Violence in Northern Ireland*, Center for Internacional Security and Arms Control, Stanford University Press.

BORAINE, ALEX
(2000), *A Country Unmasked: South Africa's Truth and Reconciliation Comisión*, New Cork: Oxford University Press.

CONSTANT, BENJAMÍN
(1986), *De l'esprit de conquête et de l'usurpation*, Paris: Flammarion.

GARAPON, A.
(2001), «La justice reconstructive», en A. Garapon, F. Gros y T. Pech, *Et ce sera justice. Punir en Démocratie*, Paris: editions Odile Jacob, 251-325.

IBARRA, PEDRO
(2005), *Nacionalismo. Razón y pasión*, Barcelona: Ariel.

LEVY, DANIEL/SZNAIDER, NATAN
(2001), *Erinnerung im globalen Zeitalter: Der Holocaust*, Frankfurt: Suhrkamp.

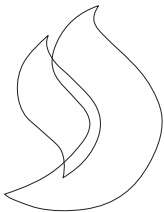
LUZZATO, SERGIO
(2004), *La crisi dell'antifascismo*, Torino: Einaudi.

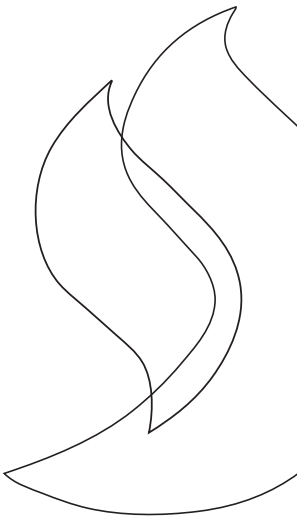
MAGRIS, CLAUDIO
(2005), «La memoria è libertà dall'ossessione del passato», en *Il Corriere della Sera*, 10 de febrero de 2005.

MATE, REYES
(2006), «Justicia de las víctimas y reconciliación en el País Vasco», Documento de trabajo de la Fundación Alternativas.

RICOEUR, PAUL
(2004), *Parcours de la reconnaissance. Trois études*, Paris: Stock.

ROSS, M. H.
(2002), «The Political Psychology of Competing Narratives: September 11 and Beyond», en C. Calhoun, P. Price y A. Timmer (eds.), *Understanding September 11*, New York: The New Press, 303-320.





Justicia y Reconciliación

SR. JUAN ERNESTO MÉNDEZ

Presidente del Centro Internacional de Justicia Transicional y Asesor Especial de Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio. Nueva York, Estados Unidos

Argentino-estadounidense. Preso político en Argentina, 1975-1977.

Presidente del International Center for Transitional Justice, Nueva York, a partir del 1 de junio de 2004. De manera recurrente es Asesor Especial del Secretario General para la Prevención del Genocidio (Naciones Unidas), desde el 1 de agosto de 2004. Profesor de Derecho, Universidad de Notre Dame (EE.UU.) y Director del Centro de Derechos Civiles y Humanos de su Escuela de Leyes (1999-2004). Miembro, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000-2003) y Presidente, (2002-2003). Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, (1996-1999). Director de la división Américas y *General Counsel*, Human Rights Watch (1982-1996).

Premios: «Jeanne and Joseph Sullivan» por servicios en el campo de los derechos humanos, Heartland Alliance, Chicago, 2003; Presidente Honorario del Centro de Estudiantes de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina, 2003; «Mons. Oscar A. Romero» por liderazgo y servicio a los derechos humanos, Universidad de Dayton, Ohio, 2000;



CURRÍCULUM

«Rev. William M. Lewers, CSC» por servicios distinguidos en derechos civiles y humanos, Universidad de Notre Dame (EE.UU.), 1998; y otros.

Autor de artículos y ensayos en temas de justicia de transición y del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, entre otros. Co-compilador (con Guillermo O'Donnell y Paulo Sergio Pinheiro) de *The (un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, U. of Notre Dame Press, 1998, publicado también en castellano y en portugués.

SINÓPSIS

Este ensayo analiza la falsa contradicción entre los objetivos de justicia y reconciliación en el contexto de las políticas de estado desarrolladas por sociedades que deben dejar atrás la dictadura o el conflicto armado pero arrastran un legado de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos o de las leyes de la guerra. Existe una tensión entre las demandas de las víctimas y de la sociedad civil para que se investiguen esas violaciones y se procese y castigue a los culpables y la exigencia de la superación de los conflictos en el seno de la sociedad, conflictos que en su momento dieron lugar precisamente a esas violaciones. Esa tensión, sin embargo, no es una contradicción insuperable, y el intento de priorizar una sobre otra es a menudo una excusa para propiciar la impunidad de los crímenes contra los derechos de las personas. En tales casos existe una intención deliberada de presentar un falso dilema a las democracias emergentes: si quieren estabilidad democrática deben renunciar al estado de derecho y a la igualdad ante la ley. En aras de una «reconciliación» decretada desde el poder como concesión a las fuerzas antidemocráticas que reclaman impunidad para sí mismas, se comienza con mal paso en la construcción de la democracia y de la paz.

266

Es preciso reconocer, sin embargo, que el dilema es real, por lo menos para quienes de buena fe tratan de realizar tanto la justicia como la reconciliación nacional. Además, cuando el conflicto ha tenido dimensiones étnicas, raciales o religiosas —de modo tal que el mismo ha enfrentado a comunidades así definidas al interior del Estado— los esfuerzos por restaurar la justicia no serán suficientes para erradicar para siempre la amenaza de la violencia. En esos casos serán necesarias además iniciativas concretas dirigidas a promover la reconciliación entre comunidades enfrentadas y para desterrar el odio y el resentimiento.

De todos modos, esas iniciativas de reconciliación no serán exitosas por sí solas; deberán acompañarse de iniciativas de justicia, verdad, reparación y reforma de las instituciones (el conjunto de mecanismos que llamamos «justicia de transición») porque es necesario separar a los culpables de abusos masivos y sistemáticos de las colectividades que dicen representar y en cuyo nombre cometieron atrocidades. De esa manera se evitará que las culpas de hoy sean asignadas a los integrantes de esas comunidades en el futuro, y se romperá así el ciclo recurrente de violencia.

Justicia y Reconciliación*

Resumen

Este ensayo analiza la falsa contradicción entre los objetivos de justicia y reconciliación en el contexto de las políticas de estado desarrolladas por sociedades que deben dejar atrás la dictadura o el conflicto armado pero arrastran un legado de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos o de las leyes de la guerra. Existe una tensión entre las demandas de las víctimas y de la sociedad civil para que se investiguen esas violaciones y se procese y castigue a los culpables y la exigencia de la superación de los conflictos en el seno de la sociedad, conflictos que en su momento dieron lugar precisamente a esas violaciones. Esa tensión, sin embargo, no es una contradicción insuperable, y el intento de priorizar una sobre otra es a menudo una excusa para propiciar la impunidad de los crímenes contra los derechos de las personas. En tales casos existe una intención deliberada de presentar un falso dilema a las democracias emergentes: si quieren estabilidad democrática deben renunciar al estado de derecho y a la igualdad ante la ley. En aras de una «reconciliación» decretada desde el poder como concesión a las fuerzas antidemocráticas que reclaman impunidad para sí mismas, se comienza con mal paso en la construcción de la democracia y de la paz.

Es preciso reconocer, sin embargo, que el dilema es real, por lo menos para quienes de buena fe tratan de realizar tanto la justicia como la reconciliación nacional. Además, cuando el conflicto ha tenido dimensiones étnicas, raciales o religiosas –de modo tal que el mismo ha enfrentado a comunidades así definidas al interior del Estado– los esfuerzos por restaurar la justicia no serán suficientes para erradicar para siempre la amenaza de la violencia. En esos casos serán necesarias además iniciativas concretas dirigidas a promover la reconciliación entre comunidades enfrentadas y para desterrar el odio y el resentimiento. De todos modos, esas iniciativas de reconciliación no serán exitosas por sí solas; deberán acompañarse de iniciativas de justicia, verdad, reparación y reforma de las instituciones (el conjunto de mecanismos que llamamos «justicia de transición») porque es necesario separar a los culpables de abusos masivos y sistemáticos de las colectividades que dicen representar y en cuyo nombre cometieron atrocidades. De esa manera se evitará que las culpas de hoy sean asignadas a los integrantes de esas comunidades en el futuro, y se romperá así el ciclo recurrente de violencia.

267

I. Introducción

Las sociedades que emergen de la dictadura o del conflicto armado se enfrentan a menudo con el desafío de saldar positivamente un pesado legado de violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos. Las víctimas de esas violaciones y sus familiares son parte de esas sociedades y su sufrimiento se constituye en una herida abierta en el tejido social que debe restañarse. En muchos casos en el pasado se ha pretendido que la restauración de la democracia y del estado de derecho es por sí sola reparación suficiente y que no sólo no hace falta hacer nada al respecto; más bien se pensaba que honrar de alguna manera a las víctimas o a sus requerimientos ponía en peligro a la estabilidad del nuevo

régimen democrático. En los últimos veinte años, sin embargo (y cualquiera sea el juicio de valor que se haga sobre los procesos que deliberadamente ignoraron estos legados de atrocidades), no hay transiciones que no se hayan planteado qué hacer con la herencia del pasado reciente. Esto es cierto en todas las latitudes del planeta, y lo es también con respecto a transiciones de la dictadura a la democracias como del conflicto a la paz. De todas esas experiencias ha surgido un campo específico de los derechos humanos al que se ha dado en llamar «justicia de transición». También ha dado lugar esta práctica social y política a avances en la interpretación del derecho internacional de los derechos humanos, al punto de crear obligaciones afirmativas a los Estados en estas circunstancias.

La justicia de transición es una manera de dar respuesta a la confluencia y la competencia entre valores que deben ser restaurados y realizados en el contexto de la construcción de sociedades más humanas y más justas. Por un lado, las víctimas de violaciones a los derechos humanos tienen derecho a la justicia, a la verdad, a la reparación del daño sufrido, y a la construcción de instituciones que las protejan en el futuro del abuso del poder. Por otro, especialmente en sociedades que pretenden dejar atrás el conflicto fratricida, es necesario crear condiciones para el abandono de las armas y el retorno a la política como forma de solución de los conflictos ideológicos. En todos los casos será necesario un delicado equilibrio entre la realización de la justicia y la creación de condiciones para la paz. La reconciliación nacional aparece como un objetivo central de la transición, y especialmente como un reconocimiento de que las atrocidades se dieron en el contexto de un conflicto que debe resolverse para que no vuelva a producir tragedias en el seno de la sociedad. En el contexto de la resolución de conflictos se suele postular que la insistencia en la verdad, en la justicia y en la memoria del pasado reciente y la resistencia al olvido atenta contra la paz y contra la reconciliación entre antiguos enemigos.

268

La urgencia de silenciar las armas y comenzar un proceso de paz lleva a los mediadores a privilegiar la paz por encima de la justicia, y a desalentar los reclamos de verdad y de recuperación de la memoria porque todos esos esfuerzos crean condiciones para que los que todavía pelean con armas en la mano continúen haciéndolo. En otros casos, se plantean «alternativas» a la justicia que se parecen mucho a ponerle disfraces a la impunidad. Estas políticas parten de la constatación de que el contexto de la paz es más favorable a la vigencia de los derechos humanos que el contexto de la guerra. Sin embargo, la reducción del debate a la fórmula de que la paz siempre prevalece sobre la justicia no tiene en cuenta el alto –y desigual– costo que pagan las víctimas inocentes. Y además suele consistir en una simplificación peligrosa que no resulta en la creación de una paz duradera porque la paz sin justicia reproduce las condiciones para la renovación del conflicto.

II. Sentidos del término ‘reconciliación’

En América Latina, la reconciliación se ha usado tanto como eufemismo para la impunidad que las organizaciones de la sociedad civil, comprensiblemente, rechazan el término bajo cualquier circunstancia. Es especialmente ofensivo usar el pretexto de la reconciliación para oponerse a cualquier intento de recuperar la justicia, la verdad o la memoria, sobre todo cuando sólo se trata de imponerle condiciones a la democracia recién recuperada. En casos como los del Cono Sur de América, las transiciones ocurrieron cuando no había ya conflicto armado y por lo tanto no era necesario convencer a ningún actor armado de la necesidad de reintegrarse a la política y abandonar la lucha armada. En esas circunstancias, la invocación a la reconciliación como objeción a toda política de verdad y justicia era lisa y llanamente una amenaza a la democracia y un chantaje a quienes osaran ejercerla en toda su plenitud,

incluido el ejercicio de sus atribuciones por el poder judicial, esencial a la noción de estado de derecho. Algunos gobernantes electos se hicieron cómplices de este menoscabo a la autoridad democrática, y fueron los principales proponentes de la reconciliación decretada desde el poder, sin preguntar siquiera a las víctimas si ellas se sentían reconciliadas.

Afortunadamente, desde los años 80 han habido muchas otras transiciones y en cada una de ellas las circunstancias son distintas. Algunas de esas transiciones nos han permitido apreciar el significado de la reconciliación de manera distinta, y también reconocer que ella tiene un papel que jugar en la construcción de una sociedad más justa. Ello no quiere decir, sin embargo, que debamos aceptar la contraposición entre la reconciliación y la justicia como si fueran irreconciliables. Lo primero es reconocer algunas distinciones que nos permitan entender a la reconciliación de manera más constructiva que en el ejemplo del Cono Sur. En ese sentido, la reconciliación nacional no puede ser un término abstracto, sin referencia a los enfrentamientos concretos que se trata de superar. Por ello, la reconciliación entre bandos políticos o ideológicos que hasta ahora dirimían sus diferencias por la violencia es un objetivo legítimo de toda formación social. Lo mismo debe decirse de la reconciliación entre colectividades étnicas o religiosas, especialmente si la identidad grupal ha sido una característica especial de la violencia. En ambos casos es importante superar el enfrentamiento y marchar hacia el respeto mutuo de las ideas así como de las identidades y pertenencias comunitarias.

Pero esos casos deben distinguirse claramente de la pretendida reconciliación entre víctimas y victimarios. Los partidarios de la impunidad en el fondo están postulando que en el conflicto no hubo inocentes, que los que sufrieron torturas, detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas y asesinatos selectivos y masacres eran asimismo culpables de algún pecado o delito indefinido y que, por ello, las violaciones de que fueron víctimas deben ser perdonadas y olvidadas. Esto es históricamente erróneo o peor: una interpretación interesada y falsa del contexto general en que se cometieron los crímenes de lesa humanidad. La represión en ningún caso es tan selectiva que no haya generado múltiples víctimas inocentes; antes bien, en las condiciones de los conflictos armados de hoy, la amplia mayoría de las víctimas son civiles y por tanto inocentes. Ello no quiere decir que se persigan sólo las violaciones cometidas por uno de los bandos. Al contrario, lo que postulamos es que las víctimas inocentes deben ser respetadas en sus derechos con prescindencia de quiénes hayan sido sus victimarios.

En definitiva, en los casos en que la reconciliación debe ser parte de las políticas públicas diseñadas para enfrentar el legado de violaciones a los derechos humanos, deben reunirse ciertas condiciones. Sin ellas, la reconciliación no será más que un pretexto para la impunidad. Entre tales condiciones debemos empezar por exigir de los perpetradores de abusos algún acto de contrición o arrepentimiento. No puede exigirse a las víctimas que perdonen sin reclamar antes un acto de expiación mediante el cual el victimario reconoce su error y acepta su responsabilidad. Esa expiación de las culpas debe comenzar con la contribución al conocimiento completo de los hechos. Otra vez, la víctima estará mejor dispuesta a perdonar si conoce todas las circunstancias de los hechos, incluyendo las responsabilidades de todos los que, por acción o por omisión, contribuyeron a los mismos. En los casos en que hay múltiples partícipes en el acto criminal, aquel que busca el perdón debe estar dispuesto a ser testigo contra aquellos que no aceptan ninguna responsabilidad. En este sentido, la inmunidad prometida por la ley de Verdad y Reconciliación en Sudáfrica constituyó un gran avance sobre las amnistías latinoamericanas, porque efectivamente condicionaba esa inmunidad a actos concretos por parte de sus potenciales beneficiarios¹.

III. Normas Emergentes en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Las experiencias sociales de justicia de transición han dado lugar prácticas que se repiten, con importantes variaciones, en cada país en que se enfrenta la herencia de crímenes de guerra y de lesa humanidad de manera honesta y con el ánimo de hacerlas efectivamente cosa del pasado. En cada caso el impulso a favor de la justicia y contra la impunidad encontró objeciones y obstáculos, algunos de ellos jurídicos y otros *de facto*. A su vez, la lucha por superar esos obstáculos ha dado lugar a una rica jurisprudencia por parte de tribunales internacionales y órganos de protección de los derechos humanos, en su carácter de intérpretes autorizados de los tratados internacionales de derechos humanos². Esa producción intelectual, especialmente el carácter vinculante de los fallos de tribunales internacionales, viene creando una serie de normas emergentes del derecho internacional de los derechos humanos, en el sentido de que los Estados tienen obligaciones afirmativas cuando se enfrentan a un legado de crímenes de guerra y de crímenes de lesa humanidad. Esas obligaciones afirmativas se refieren a la Verdad, a la Justicia, a las Reparaciones y a la Reforma Institucional que prevenga la repetición de tales atrocidades en el futuro.

Concretamente, el Estado está obligado a investigar, procesar y castigar a los responsables de tales crímenes; a descubrir y revelar la verdad sobre las circunstancias en que se cometieron; a ofrecer reparaciones a las víctimas; y a reformar las instituciones de seguridad y de protección de las personas, descalificando y excluyendo a aquellos de sus integrantes que hayan abusado de su poder en las instituciones³.

Estas normas emergentes han sido aceptadas por las Naciones Unidas y por otros organismos internacionales como el marco normativo en que se cumplen las iniciativas de la comunidad internacional para asistir a las sociedades que sufren un conflicto armado o que se reconstruyen luego del conflicto. Se trata de lineamientos para mediadores como así también para funcionarios y organismos que apoyan planes de reconstrucción⁴.

Estas normas emergentes no implican que los Estados estén obligados a seguir un programa único en materia de justicia de transición. Por el contrario, estas normas establecen obligaciones genéricas de validez universal, pero permiten un amplio campo para la experimentación y la adaptación a contextos muy diferentes. Se trata de obligaciones de medios y no de resultados, por lo cual el criterio fundamental es el de la buena fe: los objetivos de verdad, justicia, reparación y reforma institucional deben perseguirse hasta el máximo de las posibilidades concretas. Al mismo tiempo, no se trata de un menú de opciones que el Estado puede elegir, sino que cada uno de los objetivos debe perseguirse de manera autónoma y sin perjuicio de la realización de los otros⁵.

Este marco normativo viene a establecer ciertos límites a la discrecionalidad que los Estados pueden ejercer al emprender los caminos de la transición. En este sentido, una política que pretendiera ignorar el pasado o sepultarlo bajo un manto de olvido sería contraria a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos.

En el mismo sentido, el marco normativo es un límite a la discrecionalidad de las partes de un conflicto armado, que a menudo son las mismas partes de un proceso de negociación de paz. Sin duda, este marco normativo limita las posibilidades de ofrecer amnistías amplias e incondicionales a cambio de la dejación de las armas. Los especialistas en resolución de conflictos rechazan esta imposición porque dicen, no sin razón, que la búsqueda de la paz no puede ni debe ser subordinada a otros objetivos, especialmente si ello constituye un des-incentivo al abandono de la lucha armada.

IV. Las amnistías

Es preciso aclarar que no todas las amnistías son contrarias al derecho internacional. Por el contrario, hay amnistías que son *exigidas* por el derecho internacional: concretamente, en caso de conflicto armado de carácter no internacional, el Protocolo II a las Convenciones de Ginebra establece que al final del conflicto las autoridades otorgarán la «amnistía más amplia posible» a quienes hayan participado en el mismo o que estén privados de libertad por su causa⁶. Está claro, sin embargo, que esta amnistía se refiere a los delitos de traición, rebelión o sedición, es decir los delitos de derecho interno precisamente cometidos por el hecho de alzarse en armas contra el Estado, y en todo caso también a delitos menores cometidos en la contra-insurgencia por las fuerzas de seguridad. Pero no se aplica a los crímenes de guerra que hayan cometido miembros de la insurgencia o de las fuerzas del orden en el contexto del conflicto.

Como se ha dicho antes, las amnistías que tengan por objeto cubrir delitos más graves que la sedición, pero a condición de ciertas conductas por parte de sus beneficiarios que tiendan a establecer la verdad y la justicia sobre los hechos que ellos protagonizaron, también están en general de conformidad con las obligaciones internacionales del Estado⁷. En estos casos, será cuestión de analizar en cada caso cómo se aplica una amnistía que, en principio, puede ser legítima, pero en su aplicación se puede incurrir en violación a las obligaciones impuestas por las normas emergentes del derecho internacional de los derechos humanos⁸.

Lo que se puede afirmar, sin género de duda, es que las amnistías cuyo efecto jurídico concreto es impedir la investigación, procesamiento y castigo de los responsables de crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra son violatorias del derecho internacional. También lo son si impiden o dificultan la investigación de los hechos con miras a la exploración y divulgación de la verdad.

271

Hay que reconocer que este marco normativo restringe las posibilidades de las negociaciones de paz. Pero nos parece que lo hace en forma constructiva, al imponer a las partes y a los mediadores la búsqueda de soluciones que atiendan a los derechos y necesidades de todos los afectados por la guerra y por la paz, en lugar de reducir el marco de las soluciones a lo que decidan los beligerantes. Así como la guerra es demasiado importante para dejarla en manos de los generales, también la paz es demasiado importante para dejarla solamente en manos de los que luchan. En todo conflicto, las víctimas inocentes entre la población civil tienen derecho a que el proceso de paz consulte sus aspiraciones y derechos. De esta manera será más factible que la paz que se consiga sea duradera, porque no dejará en el camino a personas desafectas o resentidas por su victimización reiterada: primero por la violencia y luego por la negativa a reconocerlos en dignidad y derechos⁹.

V. La reconciliación

Desde las primeras discusiones sobre justicia de transición, en los años 80, se ha planteado que la reconciliación debe ser el objetivo último de toda política de revisión del pasado en el contexto de la recuperación de la democracia y el estado de derecho¹⁰. Estamos de acuerdo en que los mecanismos de justicia transicional deben ser diseñados y ejecutados con la mira puesta en la reconciliación de los antiguos bandos enfrentados y la superación de los enconos que llevaron a tragedias humanas. De hecho, sería irresponsable persistir en la búsqueda de la verdad y la justicia en circunstancias en que tales empeños desembocarían seguramente en nuevas violaciones a los derechos humanos. Pero no debemos caer en

la presunción automática de que todo esfuerzo de este tipo irremediablemente habrá de generar nuevos odios. De esa manera simplemente nos estaríamos sometiendo al chantaje de quienes no quieren una genuina reconciliación, sino una en sus términos; que garantice la impunidad de los delitos cometidos. En ese sentido, postulamos la necesidad de una mirada concreta y específica a cada contexto, y decidir sobre la base de las circunstancias propias de cada situación y de cada momento histórico si la propuesta contribuye a la reconciliación o a su contrario.

Además, está claro que no en todos los casos se podrá predecir con toda precisión cual será el resultado final del proceso. Por ello, y también porque los valores de justicia, verdad y reconocimiento de los derechos de las víctimas tienen un valor intrínseco que no debe subordinarse a otros, nos parece que la reconciliación no debe ser interpretada como una «norma crítica» que determine la legitimidad o ilegitimidad de los procesos de recuperación del pasado. En otras palabras, juzgar el mérito de los procesos de justicia transicional sobre la base de si contribuyeron o no a la reconciliación nos parece injusto, ya que el resultado final de la reconciliación depende de factores y comportamientos que no están bajo el control de las víctimas ni de la sociedad civil, ni siquiera de jueces, fiscales y otras autoridades llamadas a restablecer el estado de derecho en la transición.

En tiempos recientes se ha argumentado que la justicia del derecho penal es la que invariablemente atenta contra la reconciliación, pero que otras formas de justicia «no retributiva» son posibles y más conducentes a la reconciliación. Se menciona en este contexto a la «justicia restaurativa» como superior moral y políticamente a la justicia en términos del derecho penal. Desde luego, la justicia como concepto se presta a distintas acepciones. Pero en este ensayo queremos dejar en claro que la justicia en sentido estricto (la «retributiva» si se quiere) debe tener un lugar en toda política de justicia de transición. Además, no nos parece cierto que la investigación, procesamiento y castigo de los principales responsables, conducidos con estricto respeto por las normas de debido proceso y juicio justo, sean siempre contrarios a la reconciliación. Por otro lado, la «justicia restaurativa» es un concepto tomado prestado de la política criminal para casos de delitos intra-familiares o de vecindad, y por lo mismo aplicable a delitos comparativamente menos graves que los crímenes de lesa humanidad o de guerra. Extrapolar la justicia restaurativa sin definir con claridad a qué mecanismos se hace referencia, ni con qué resultados esperados, es una manera de propiciar la impunidad de los principales responsables. Ello no quiere decir que las formas tradicionales de resolución de conflictos por vía de negociación o arbitraje no tengan lugar en la justicia de transición. Lo tienen, especialmente cuando se trata de resolver conflictos inter-comunitarios. Pero su eficacia en definitiva también dependerá de que se separe a las comunidades de los asesinos y torturadores que se arrogaron la representación de esas comunidades cuando cometieron sus crímenes.

En especial, las costumbres locales y el derecho tradicional pueden ser de gran utilidad en la resolución de conflictos inter-étnicos o comunitarios. Por ejemplo, en el actual conflicto de Darfur, en Sudán, es difícil concebir una solución duradera que no contemple mecanismos específicos de reconciliación entre las comunidades llamadas «africanas» y las llamadas «árabes». Tales conversaciones tendrán que versar sobre temas como la restitución de tierras, el uso de aguas y campos de pastoreo, derechos de paso para el ganado y otras formas en que el modo de producción de una comunidad choca con el de otra. Entre tanto, otras medidas como los procesos penales que eventualmente lleve adelante la Corte Penal Internacional, la ayuda humanitaria y el retorno ordenado de los desplazados y refugiados a sus lugares de origen tendrán sólo un efecto paliativo hasta que se encuentren fórmulas de

reconciliación que resuelvan para siempre el conflicto étnico. Pero lo opuesto también es cierto: no se pueden concebir conversaciones serias entre las comunidades mientras estén en libertad y ejerciendo presión los mismos dirigentes del Gobierno y de los *janjaweed* que en nombre de los derechos de sus tribus cometieron y cometen aun las atrocidades masivas que hacen de Darfur la crisis humanitaria más grave que nos toca vivir en este momento.

VI. Conclusión

La justicia y la reconciliación no son conceptos antagónicos, aunque en muchos casos se los presente así. Esa contraposición a veces es interesada, porque crea dilemas falsos. Otras veces los dilemas son reales, y la contraposición justicia y reconciliación (o entre la justicia y la paz) representa una disyuntiva de hierro para las partes en conflicto y para los mediadores. Aun en esos casos, sin embargo, la paz estable y duradera y la reconciliación genuina sólo se podrán lograr si no se sacrifica por completo el derecho de las víctimas a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la reforma institucional. Evidentemente, todos los interesados tendrán que estar dispuestos a hacer algunas concesiones, ya que la consecución completa del valor justicia simplemente no estará al alcance de nadie. Pero sería un grave error comenzar por reclamar que todas las concesiones las hagan quienes han sufrido las consecuencias del conflicto sin haber sido parte del mismo. La dinámica de la guerra los excluyó y los trató como ciudadanos y ciudadanas de segunda categoría. Ahora, la dinámica de la paz debe encontrar la manera de respetarlos en su dignidad estricta de personas humanas y en sus derechos a la ciudadanía plena.

Notas a la conferencia

* Presidente, Centro Internacional por la Justicia de Transición (Nueva York); Asesor Especial del Secretario General (ONU) para la Prevención del Genocidio.

¹ Un análisis detallado de las virtudes y defectos del proceso sudafricano de Verdad y Reconciliación escapa a este ensayo. Baste decir, sin embargo, que aunque en principio la inmunidad condicional se ajustó a estándares internacionales de derechos humanos, la falta de una política activa de procesamiento de quienes rehusaron acogerse a la misma desnuda una debilidad orgánica de ese proceso que, en otros aspectos, es sin duda un modelo digno de atención. Ver, Garth Meintjes y Juan E Méndez, «Reconciling Amnesties with Universal Jurisdiction, International Law Forum», *The Review of the International Law Association*, The Hague, Kluwer, vol. 2, núm. 2, 2000.

² Para un estudio de los principales fallos, resoluciones de órganos de tratados, e informes de relatores especiales de Naciones Unidas, ver Juan E Méndez, «Accountability for Past Abuses», *Human Rights Quarterly*, vol. 19, núm. 2, Mayo 1997, especialmente las fuentes citadas en la Nota 6.

³ Ibid.

⁴ Kofi Anan, *Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post Conflict Societies*, Naciones Unidas, agosto 2004. Ver también las Directivas para Mediadores adoptadas por Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Políticos, en 1999, no publicadas.

⁵ Las normas emergentes a que aludimos no hacen referencia a las prácticas o mecanismos de reconciliación. Sin embargo, como se expresa en otra parte de este ensayo, en ciertos casos serán necesarias políticas expresamente diseñadas para lograr la reconciliación entre antagonistas y comunidades enfrentadas.

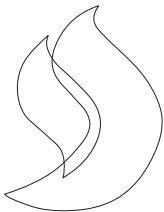
⁶ Art. 6, inciso 5, Protocolo Adicional (II) a las Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1948, Relativo a la Protección de Víctimas de Conflictos Armados No Internacionales, 8 de junio de 1977.

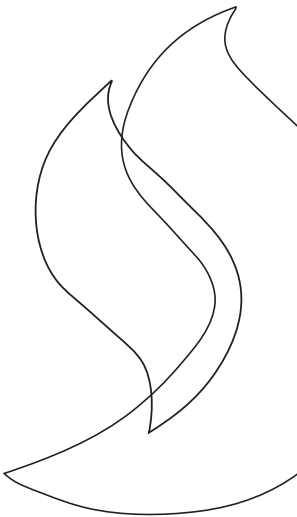
⁷ John Dugard, «Reconciliation and Justice: The South African Experience», *Transnational Law and Contemporary Problems*, 8, 277-301, otoño 1998.

⁸ Meintjes y Méndez, cit., con algunos ejemplos de la experiencia sudafricana.

⁹ Juan E Méndez, «National Reconciliation, Transitional Justice and the International Criminal Court», *Ethics & International Affairs* (Review of the Carnegie Council on International Affairs), vol. 15, núm. 1, 2001.

¹⁰ José Zalaquett, *Confronting Human Rights Violations Committed by Former Governments: Principles Applicable and Political Constraints*, en *State Crimes: Punishment and Pardon*, Aspen Institute, 1989.





Sesión de debate

NORA IRMA MORALES DE CORTIÑAS

RAFAEL BENÍTEZ

BILL BOWRING

CHARLES VILLA-VICENCIO

JOHN P. LINSTROTH

CARLOS MARTÍN BERISTAIN

NORA IRMA MORALES DE CORTIÑAS

Yo voy a romper el protocolo, lo técnico, y voy a decir que hace poquitas horas soy bisabuela de Julieta, y me he enterado de que soy bisabuela aquí, en el País Vasco, así que estoy muy contenta.

De paso, muestro una foto de un desaparecido de hace dos meses en Argentina. Fue testigo (después de haber estado desaparecido) en un juicio para condenar a un genocida que lo había torturado hace treinta años. Pero al dar testimonio para la condena de este genocida volvió a sufrir la desaparición. Hace dos meses que no sabemos nada de Julio López.

277

Después de escuchar estos días muchos relatos de situaciones gravísimas, pensé que faltó acá algo también fundamental, que es hablar del terrorismo de Estado. En Argentina tuvimos terrorismo de Estado. En Argentina las fuerzas armadas fueron el ejército de ocupación de su propio país. Emplearon una metodología infame y cruel, que era la desaparición forzosa de personas, que es el crimen de crímenes, que es cuando una persona pasa de ser a no ser. Se asemeja con la niebla y la noche de la metodología Nazi. Esta metodología la fueron aprendiendo y traspasando a nuestro continente desde la Argelia y la Indochina de las décadas de los cuarenta y cincuenta. Después se perfeccionaron en la Escuela de las Américas. Primero cuando estaba en Panamá, después en Georgia. Allí aleccionaron para la tortura, para esta metodología terrible, a unos cien mil militares de los países del sur.

Y nosotras, las madres, al principio, cuando empezábamos a juntarnos, nos mirábamos a los ojos, nos preguntábamos, y nos decíamos: ¿por qué se llevaron a nuestros hijos? Y con el relato de cada madre fuimos sabiendo: porque eran militantes, militantes sociales, políticos, sindicales, militantes por la vida, por un país con justicia social. Después pasó un tiempo y nos preguntamos: ¿para qué se los llevaron? Y con un poquito más de experiencia que da la calle, supimos que era para implementar un sistema económico neoliberal a fondo; que ya lo habían empezado a emplear cuando en el año 55 los militares, con civiles, bombardearon la Plaza de Mayo, donde había miles de personas en una manifestación, y allí fue cuando determinaron que se terminaba el estado de bienestar en la Argentina, un estado de bienestar que se había ido elaborando en la década de los cuarenta y cincuenta,

siempre con el aporte, siempre con el esfuerzo de los trabajadores. Ya había este estado de bienestar donde había trabajo, ¡qué sencillo!, ¿no es cierto? El estado de bienestar funciona cuando hay trabajo, porque los pueblos somos trabajadores y no queremos vivir de limosnas que nos den —una cuota para mantenerse y no reclamar y no vivir en esta situación que da lástima y que no la quiere nadie—. Nosotros queremos que haya trabajo, porque mujeres y varones que quieren trabajar para mantener su hogar tienen ese derecho, el derecho al trabajo. Con el derecho al trabajo se respeta también el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, a la tierra. Y aquí entra la historia de nuestros hijos y nuestras hijas. ¿Qué querían? Querían un país con justicia social. Querían un país que fuera para todos y no para un sector, como es el neoliberalismo, que todavía tenemos, que es mucho para pocos y poco —o a veces nada— para muchos. Y esa era la lucha.

E implementaron el terrorismo de Estado, que empezó antes del 24 de marzo de 1976, cuando empezó la dictadura cívico-militar. Y escuchen: «dictadura cívico-militar», porque no fueron sólo los militares, fueron los civiles (empresarios, banqueros, ese poder económico). Y también casi la mayoría de la cúpula de la iglesia católica argentina. Solitos los militares no podían hacer el terrorismo de Estado. Pero empezó con un gobierno constitucional. Además del bombardeo de la Plaza de Mayo hubo otros movimientos de represión cada vez que el pueblo se levantó en protesta. El «Cordobazo», el «Rosarioso», y esa otra gran matanza que fue la masacre de Trelew, donde se masacraron a un grupo de militantes políticos haciéndolo figurar todo como una fuga. Es cierto que algunos se querían fugar, para irse a Chile, y algunos llegaron, pero después los masacraron en un aeropuerto en la provincia de Chubut. Es la historia de ese terrorismo.

Lo otro lo supimos después de muchos años. Las madres seguimos siendo madres, aunque ya no somos madres privadas, somos públicas también. Tenemos que salir a la calle todos los días. Nuestra vida se programa. A la noche, cuando llegamos ya está en el contestador todo lo que el día siguiente nos depara. Pero lo hacemos con mucha fuerza. Lo hacemos por nuestros hijos y nuestras hijas y nuestro pueblo, por los que quedaron, los que siguieron luchando, desde donde pudieron, los que siguen hasta el día de hoy, los que estuvieron presos, los que se tuvieron que ir al exilio. Al exilio para fuera y al exilio para dentro, que es todavía más cruel que el de afuera, porque es cambiar de casa, decirles a los niños que no den el nombre, que no traigan amiguitos. Es irse acomodando, hasta con otra fisonomía también, para salvar la vida y la vida de su familia.

Y en ese caminar y en esa ingenuidad, nos íbamos dando cuenta de otras cosas. ¿Cómo empieza esto? ¿Qué pasaba? Después, reuniéndonos con otras madres, de otros países vecinos, fuimos enterándonos de que era parte de un plan de exterminio, programado desde el Departamento de Estado de los Estados Unidos. Mandaron al señor Kissinger. Hicieron que lo nombraran Premio Nobel. Parecería que se premia que pudo sembrar la muerte y la tortura. Un día eso va a terminar. Se lo vamos a arrancar ese Premio Nobel. Fue a organizar las dictaduras en el Cono Sur de América Latina. No fue sólo Argentina que vivió ese terrorismo de Estado. También en Bolivia, Paraguay, Chile, Uruguay, Brasil (el Cono Sur de América Latina) sembraron la muerte y la tortura. Y la tortura completa. Porque además secuestraron —se apropiaron— de los bebés de las mujeres embarazadas que eran secuestradas, y se los repartieron entre militares y civiles. Todavía hay más de 400 de esos niños que hoy tienen treinta años, todavía no recuperaron su identidad. Y las abuelas de Plaza de Mayo los siguen buscando. Pero, además, que eso es un crimen —robarles la identidad a los bebés—, además, la tortura, en la que tanto se ensañaron, que, por ejemplo, a una mujer embarazada le ponían una cuchara de metal en la vagina y apoyaban la pica eléctrica en

esa cuchara. Por eso, cuando hablamos de perdón y de reconciliación yo me digo: ¿alguno de uds. piensa que esos hechos están justificados en cualquier situación? No. Tienen que ser castigados para que nunca más lo vuelvan a hacer. Además —otro «más» sumado dentro de esa tortura—, torturar a la gente y, con vida, llevarlos a los vuelos de la muerte y arrojarlos al río o al mar, vivos. ¿Para qué? Nosotras una vez preguntamos: ¿Para qué eso? Nos dijo un marinero alemán que era para que los peces los devoraran. Por eso tiraban a la gente viva. La crueldad máxima.

Yo estuve escuchando todo el horror a través de los relatos y quizá yo soy un poco más dura para el relato, pero porque ¡es tan grave todo lo que pasó! Yo escuchaba terrorismo, terrorismo. ¿Y el terrorismo de Estado qué? Hoy escuché al señor que dijo que tienen un juicio a Rumsfeld. Me pareció que algo hay que hacer. Que no se les puede dejar pasar a los verdaderos terroristas, que van matando y torturando a gente en todos los países, que se quieren apropiar —porque no es guerra lo que está pasando ahora en Irak y Afganistán, son invasiones para apropiarse de las tierras y de las riquezas de los pueblos—. No cambiemos (el relato), porque vamos a ir disfrazándolo y después no vamos a poder volver atrás. Si tergiversamos la historia, no vamos a poder volver atrás. Hay que empezar por pensar a quién vamos a castigar por ese terrorismo infame que provoca y arma el Estado.

Este es un pedacito de historia de la Argentina. Y dentro de este combate contra el terrorismo les voy a contar la escena que yo viví cuando entré en España. En el avión, en mi fila, venía una mujer boliviana, joven, con su sobrino de 17 años. Bajamos todos juntos del avión. Ellos venían acá, a Bilbao, y me perdí de ellos porque soy medio atolondrada y me fui a la estación de autobuses, porque venía en autobús. Me perdí de esta tía con su sobrino. Cuando vuelvo a encontrar al sobrino —habría pasado una hora y media—, le digo: «¿Y tu tía?» «La perdí» «¿Cómo que perdiste a tu tía?» «Sí, estaba en una cola, en una fila de inmigración. Yo pasé adelante. Me adelanté. La estuve esperando. No la vi más. Desapareció de la cola. No la vi más». «¿Cómo no la vio más?» «No, no está». Le dije: «Bueno, vamos a buscarla». Nos fuimos a ver a la Guardia Civil y muy gentil el agente que estaba allí nos acompañó a Inmigración. A la mujer la habían retenido. Dos horas en un cuartito para interrogarla. Claro, morocha, con su tez oscurita. Tenía todos los papeles en regla, nada de duda. Además, venía a España con una invitación. Traía la invitación, todo en regla. ¡El susto que se pegó este chico que había perdido a su tía!

Estas son apenas anécdotas que podemos contar, pero que nos preocupan. Yo actué allí como una madre de la Plaza de Mayo. Le dije «¡Cómo! No, esto no puede ser, vamos allá, vamos a hablar con el embajador». Y el policía me miraba como si me quisiera decir: «¿Cómo va a poder desaparecer una persona que esta aquí dentro?» Y después me dijo: «Vaya tranquila señora que no hay nadie retenido».

Nuestros hijos y nuestras hijas, en esa época en la que desaparecieron, eran subversivos. Ahora serían denominados «terroristas» por lo mismo que hacían, por luchar por la justicia social, por luchar por un país para todos, por tener deseo de expresar solidaridad con su pueblo y con los pueblos. Porque nuestros hijos miraban para los otros pueblos. Tenían una luz en su camino, que era el Che Guevara. Hay que decirlo porque era lo que iluminaba su historia. Y hoy dirían que son terroristas. Y esto es lo que está pasando en el mundo, gracias al mayor terrorista, que impone leyes y las desparrama por el mundo. Por ejemplo la invasión que tiene Haití. ¿Quién la programó? La programó Estados Unidos. Sacó una resolución en Naciones Unidas: «Todos los países que quieren el bien, me tienen que seguir». Y entonces van a Haití, el país más pobre que tiene el continente, a quitarles

la poca comida y agua que tienen. Y ahí están alrededor de 14 países con las armas todo el día apuntando al pueblo. Yo estuve en dos, tres misiones, con Adolfo Pérez Esquivel y otra gente, y lo hemos visto y tenemos fotos. Van apuntando a toda la población (lo que ellos llaman el «terrorismo»). Es una cosa incomprensible. Pero no me voy a meter en ese campo porque escuchamos bastante aquí.

Pero también quiero decir que en Argentina ahora últimamente tuvimos logros. Porque en Argentina, después de ese brutal terrorismo de Estado (y yo aquí en la sala tengo uno de mis hijos del corazón, Juan Méndez, y otro hijo, Juan Vandeleeer, pero Juan es de la época de la militancia con Gustavo, y yo creo que lo que yo digo él lo siente. Fue un preso político y compartió con nosotras muchos momentos de lucha y de emociones) las madres salimos a la calle y nos juntamos en la Plaza de Mayo, porque es la plaza principal de la República, donde se dieron los gritos de libertad y las luchas populares. Y ahí empezamos a salir a la calle en esta búsqueda de la que se van a cumplir 30 años. Treinta años en los que vamos todos los jueves, y en los que vamos a seguir con esta marcha de la resistencia (que la Señora Eva de Bonafine dice que ya no la hace más, porque parece que se le arregló la vida a ella). No sabemos qué pasó con todos y cada uno de los detenidos desaparecidos. La justicia es muy lenta porque hubieron dos leyes de impunidad: «Punto Final» y «Obediencia Debida», indultos a los genocidas, y nos costó mucho tirarlas abajo, mucha movilización en la calle, mucha exigencia, mucha protesta. Que no creíamos que íbamos a tirarlas abajo. Nos parecían inamovibles. Sin embargo, con la lucha popular las tiramos abajo. Y hoy se reabrieron juicios. Nada más que, después de veinte años de quietud de la justicia, de ese adormecimiento, ahora ¡cuesta tanto! Y, miren uds., los dos primero juicios, después de declarar nulas esas leyes de impunidad, desaparece López por ir a dar testimonio, para condenar a un genocida. ¡Cómo nos cuesta!

280

Les voy a decir que nosotras, las Madres, los familiares, las abuelas, no queremos reconciliarnos con los genocidas, con los asesinos; queremos que haya justicia, queremos que vayan a la cárcel para que nunca más vuelva a pasar. Porque con el pueblo vivimos reconciliadas. Caminamos con el pueblo, respetamos el pueblo y nos respetan, y ese es el camino —el camino de la verdad, de la justicia, de la memoria, pero no de la reconciliación—. Aunque yo reconozco que acá, en el País Vasco, que en Sudáfrica, que en otros países, puede haber otro método. Recuerdo que cuando se terminó el apartheid en Sudáfrica vinieron unos diputados a hablar con las madres, para ver qué pensábamos del camino que iban a seguir. Nosotras les dijimos que lo que queríamos era verdad y justicia. Cuando nos dijeron que allí iban a emplear el método en el que los genocidas, los represores, el victimario, se iban a sentar en frente de la persona que fue torturada y se iba a hacer un arreglo de reconciliación, a nosotras nos pareció que así no iba a dar resultado. Pero, bueno, dijeron lo que pasa en Sudáfrica: hay un millón de víctimas, un millón de victimarios. Después quizá va a contestar el compañero de Sudáfrica para explicar lo que cambia en cada país. Para nosotros fue terrorismo de Estado con una metodología infame y criminal. Yo, hasta el día de hoy, no sé qué pasó con Gustavo. Nada, ni una noticia. Y hay archivos en la República Argentina. Pero mientras caminan libres los genocidas (militares y civiles) entre el pueblo, siguen haciendo apología del terrorismo de Estado. Hay periodistas, de lo que se llama «periodismo amarillo», que vuelven otra vez a hacer la apología de lo que fue el terrorismo de Estado. Los militares no quieren ser juzgados y condenados. Quieren vivir en la impunidad. No lo van a lograr, porque mientras quede una madre, un padre, un hijo, un hermano, un amigo que sienta este dolor que nos causaron, no puede quedar ninguno en la impunidad. Para que no lo vuelvan a hacer con los hijos y nietos de uds.

Y para eso estamos, para seguir luchando, y para reivindicar todos los días la lucha de nuestros hijos y de nuestras hijas. Todos los días reivindicar esa lucha por la justicia social que todavía falta. Todavía en Argentina, país que ahora está en recuperación económica, por el neoliberalismo sigue habiendo más dinero para los ricos y menos dinero para los pobres. Tenemos que cambiar esto, porque cuando reivindicamos a nuestros hijos y a nuestras hijas estamos diciendo que queremos que nos digan qué pasó con todos y con todas, que queremos que recuperen la identidad los bebés que fueron apropiados, que queremos que en el país haya justicia social, que haya redistribución de la riqueza, porque ésa es la manera de reivindicarlos. La Argentina ahora tiene un superávit. Por qué van a juntar (dinero) sólo para pagar deuda externa, que no es nuestra, que no es del pueblo. La deuda externa en la Argentina tiene el costo humano de 30.000 desaparecidos y detenidos –mujeres y hombres–, de 10.000 presos políticos de esa época, de los miles de exiliados y de más de 100 niños que todavía se mueren por día, de hambre o de enfermedades curables. Miren si tenemos que seguir luchando. ¿Cómo nos vamos a poner viejas las madres? ¿Quién dijo eso? Tenemos que seguir. Tenemos que seguir. Y con la ayuda de uds. Y acá, en este país, luchando también por la paz, acá y en los países que necesitan la paz. Pero no la paz de los cementerios. La paz para vivir en un pueblo que sea feliz. Esa es la paz que queremos. Cuando se lucha en un pueblo, se lucha por lo justo, porque sea respetado ese pueblo. Y eso es lo que queremos.

RAFAEL SAINZ DE ROSAS

Evidentemente sería ostentoso por mi parte añadir palabra alguna después de este testimonio de vida y de análisis político bien lúcido.

La cuestión es que se han planteado unos temas de análisis en torno a lo que han dicho tanto el señor Bowring, como el señor Benítez y el señor Villa-Vicencio, así como lo que ha propuesto la señora Nora Morales Cortiñas. De todas formas, yo daría prioridad a la reflexiones o a las preguntas que queráis plantear vosotros.

281

RAMÓN SALINAS ERKIAGA

Soy miembro de la Mesa Nacional de Eusko Alkartasuna. Ante todo agradecería al Gobierno Vasco, y especialmente al Departamento de Justicia, por la organización de este congreso. Es muy interesante haberles escuchado a todos ustedes.

Yo quisiera apuntar dos cuestiones. Una sería comentar sobre la cuestión de la tortura y otra sobre el derecho de la autodeterminación. Todo esto aplicado en este caso al País Vasco, Euskal Herria, en la resolución de conflicto y en el proceso de paz.

Voy a empezar con la cuestión de la tortura. Considerando los derechos humanos como un valor fundamental de un estado de derecho y el derecho a la vida uno de los pilares básicos, quiero entrar en el tortuoso debate de la tortura, tan practicado por numerosos gobiernos de varios Estados en toda su historia. Voy a referirme a unos documentos importantes que condenan la tortura –perdonarme que siga con ello pero considero que es muy importante–, entre ellos tenemos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo quinto; después tenemos los convenios de Ginebra, sobre todo el artículo tres de los tres convenios de Ginebra y el artículo 99 del tercer convenio de Ginebra. Tenemos el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en su artículo séptimo; el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales

en su artículo tercero; el Convenio Americano sobre los Derechos Humanos, en su artículo 5 apartado 2; la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, en el artículo cinco; tenemos la Convención Contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Todos ellos condenan totalmente esta... «herramienta» que es la tortura. Voy a esto porque... ¿que diré?, por ejemplo, me enfurece que muchas veces el Estado del Gobierno español rechace que en España hay tortura. Sobre todo relacionada con los presos de ETA y también con gente de la izquierda abertzale que es detenida. Muchas veces el Gobierno español, o casi siempre, alega que ETA tiene un convenio que dice a su gente que digan que son torturados sistemáticamente. Esta es una cuestión que se puede rebatir perfectamente, y prueba de ello es que hay varios relatores, por ejemplo, de la organización de Naciones Unidas, de la Comisión de Derechos Humanos, entre ellos voy a citar especialmente a Ted Bamboen. Ted Banboen, en su resolución del 06/02/2004 recomendó al Gobierno español varias cuestiones, en una de ellas dijo que se debería evitar, al coger a gente del entorno de ETA o de la izquierda abertzale, incomunicarles. La incomunicación es una cosa muy mala y sabemos que es una gran parte de la tortura. Él decía que la incomunicación habría que anularla. Que esto habría que hacerlo visible. Por ejemplo, daba unas recomendaciones: que habría que hacerse saber cómo se llamaba la gente de los interrogatorios, habría que hacerse ver, que habría que grabar los interrogatorios. Manfred Novak, que es el último redactor, dijo lo mismo. Yo creo que esto es un hecho muy importante y que habría que aclararlo.

RAFAEL SAINZ DE ROSA

Traslado la pregunta a los ponentes. Y un apunte: Manfred Novak, en su informe de marzo del 2006, no solamente marca el seguimiento y el incumplimiento de las recomendaciones respecto al Estado español, marca el seguimiento y el incumplimiento de las recomendaciones que hizo al Gobierno Vasco y a la Ertzaintza. Por situarlo en su contexto global, por- que también tiene que ver con la idea de paz, la idea de reconciliación, la idea de mirarnos a nosotros mismos para ver qué podemos mejorar para tirar para adelante. ¿Alguien quiere contestar?

NORA IRMA MORALES DE CORTIÑAS

Yo quiero decir que, desde luego, repudiamos la tortura, en España y en cualquier país en que se siga practicando.

RAFAEL BENITEZ

En lo que respecta al Consejo de Europa, por supuesto la prohibición de la tortura es absoluta, no hay ninguna restricción posible, ni ninguna circunstancia que pueda justificar la tortura. De ahí a concluir que, por ejemplo, la incomunicación sea tortura, esa es otra cuestión diferente. En lo que respecta al Consejo de Europa, por un lado está el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ya en una serie de decisiones ha tratado esta cuestión y por otra parte está el Comité de la Prevención de la Tortura, que regularmente visita centros de detención en países miembros y examina la situación. Pero, con respecto a la prohibición de tortura, es absoluta y no hay ninguna situación en la que se pueda justificar, con lo cual creo que no hay duda alguna. Desgraciadamente, aunque hay un acuerdo internacional y un consenso de que la tortura es injustificada en toda circunstancia y que no hay posibilidad de derogar esa prohibición absoluta, desgraciadamente en el mundo se sigue

practicando. Desde luego esa es una lucha a la que debemos todos contribuir. Respecto a lo que ha dicho la «madre de mayo», creo que es un combate que todavía desgraciadamente sigue en el mundo y hay que aunar esfuerzos y seguir luchando.

BILL BOWRING

Solamente querría añadir que vengo de un país que ha sido condenado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y criticado tanto por Ted Bamboen como por Manfred Novak, y pienso que éste es un tema importante en muchos países de Europa. También quería decir que la Asociación Europea de los Juristas por la Democracia y los Derechos Humanos, de la que soy presidente, está muy orgullosa de trabajar estrechamente con Julen Arzuaga y sus compañeros de Beatokia, el Observatorio Vasco de Derechos Humanos. Los temas que abordan son temas que seguimos muy de cerca a través del trabajo que llevan a cabo.

John P. Linstroth

Tengo dos comentarios que se refieren a la nebulosa que existe en torno a la definición en general del terrorismo. Durante la administración Reagan se cambió la definición. En esa administración de los Estados Unidos, George Washington, el primer Presidente de los Estados Unidos hubiese sido considerado un terrorista. Para relacionarlo con otro comentario: en una universidad de Inglaterra asistí a una comida con mis amigos irlandeses. En esa comida estaba el administrador de la universidad, el cual dio la casualidad de que era ex-militar, y dijo algo como «todos los del IRA son delincuentes comunes», y entonces mi amigo irlandés dijo: «los delincuentes comunes no hacen una huelga de hambre hasta la muerte por sus ideas políticas». Simplemente desearía saber qué comentario les sugiere esta afirmación.

283

Después también tengo una pregunta para Rafael, retomando la idea de la definición de terrorismo que, como sabemos, puede ser muy nebulosa, puede marcar una diferencia clara entre terrorismo internacional y movimientos de liberación, pero sin abordar realmente el terrorismo de Estado tal y como el último ponente lo ha abordado. Uno de los mejores libros recientemente publicados se titula Good Muslim bad Muslim (Buen Musulmán, mal Musulmán) de Mahmood Mamdani, profesor en la Universidad de Columbia. Habla de cómo Al-Qaeda es realmente un producto de la guerra fría, de lo que ocurrió con los mujaidines en Afganistán. También hay otro libro, una colección bastante buena, titulada Death Squad (Escuadrón de la Muerte), sobre la política del terrorismo de Estado. Quizá deseen hacer algún comentario en ese sentido.

Bill Bowring

Estoy de acuerdo con todo cuanto acaba de decir. Ya he mencionado en mi presentación los comentarios de nuestro ex Ministro del Interior, Charles Clarke, que me parecen totalmente extraordinarios y más viniendo de un antiguo imperio donde, a lo largo del siglo pasado hubo toda una serie de luchas anti-coloniales, que ahora serían calificadas de terroristas. Quiero añadir que, por el lado holandés-americano de mi familia, uno de mis antepasados luchó con George Washington contra los británicos, en la Guerra de la Independencia Americana, y, por lo tanto, es casi seguro que desciendo de un «terrorista», si bien yo no lo soy.

Creo que si la comunidad internacional tiene tantas dificultades para resolver este asunto, no es por simple coincidencia. Lo que diferencia un delito ordinario del terrorismo es la motivación política; si no, no necesitaríamos tener ninguna barrera de ningún tipo. Realmente, es la motivación política. La dificultad de las comunidades internacionales, y creo que en eso se ha llegado a un acuerdo, es que hay algunas cosas que no pueden tolerarse, ni siquiera en nombre de una causa política. La muerte de civiles inocentes, por ejemplo, es algo que no puede tolerarse, ni siquiera en cumplimiento de una causa política, y creo que aquí es donde radica la distinción. Por supuesto, con estos antecedentes, la dificultad estriba en cómo conciliar esto con el cumplimiento de ciertos objetivos legítimos, como por ejemplo, luchar contra la opresión u otras causas. Hasta ahora ha habido una doctrina en la legislación internacional acerca del derecho de los pueblos a la autodeterminación. Ya estaba ahí, no es nada nuevo, no surgió el 11 de septiembre, sino que data de mucho tiempo atrás y enlaza con el proceso de descolonización, pero hoy, en gran parte, el equilibrio consiste en decir que ciertos tipos de violencia, el asesinato de personas, la destrucción indiscriminada de bienes, el secuestro de personas... cosas así, no pueden justificarse por ningún motivo. Si bien éstas son consideraciones muy importantes de tipo político, ni siquiera eso puede justificarlo, y es interesante saber que hay un acuerdo –y es lo que dije en mi presentación– que data de la década de los 90, para decir que no hay justificación, y este acuerdo viene de la ONU. No es un texto adoptado por el Consejo de Seguridad, es un texto adoptado por la Asamblea General que, quizá, es el órgano más democrático dentro del sistema las Naciones Unidas, y todos sabemos que la ONU no es perfecta, pero es lo que tenemos, y dentro del sistema de la ONU, la Asamblea General es sin duda el órgano más democrático: un país, un voto. Bien, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha condenado cualquier acto y práctica de terrorismo calificándolos de criminales e injustificables, independientemente de su motivación, de las formas, de lo expresado por cualquier persona, independientemente del lugar en donde se cometiera dicho acto e independientemente de su relación con el terrorismo. Hay, pues, un acuerdo.

Ahora bien, la pregunta que podemos plantearnos es la siguiente: ¿necesitamos hoy una definición de terrorismo para poder abordar efectivamente algunas de las expresiones, quizá las mayores expresiones, del terrorismo? La realidad es que no. Podemos abordar la amplia mayoría de dichas expresiones sin necesidad de antes contar con una definición. ¿Qué va a aportarnos una definición? Aportaría un poco más de claridad a la situación actual, aportaría un poco más de justicia, porque también abordaría algunos de los problemas. Desgraciadamente, hoy no estamos en posición de resolver algunos de esos problemas y creo que eso es lo que explica el estado actual de las cosas.

Mi propia experiencia personal es que cuando se trata de terrorismo musulmán radical, he llegado a la conclusión de que una parte importante de la percepción de las personas no radicales acerca de las causas fundamentales de esas formas de terrorismo tiene que ver con un sincero sentimiento de injusticia. Ahí afuera se tiene la sensación de que el mundo no es un lugar justo, de que la gente no tiene las mismas oportunidades, de que, en general, falta justicia en el mundo. Y como algunas personas no tienen ninguna perspectiva de futuro, la «mejor arma» que tienen es volar por los aires. Algunos pueden pensar que esto viene de una falta de cultura o de una falta de entendimiento. Llámenlo como quieran.

Pero, es cierto, y es mi propia experiencia personal, que hay una amplia mayoría de la comunidad internacional que piensa que hay mucha injusticia en el mundo de hoy, y ése es el motivo por el que estamos asistiendo a un cambio que tiende a abordar las causas en la

raíz del terrorismo en lugar de simplemente centrarse en la represión o en la supresión, que son necesarias, claramente, porque uno no puede simplemente quedarse ahí y ver cómo se destruyen edificios y cómo mueren millares de inocentes, pero creo que debe hacerse un gran esfuerzo por promover una cultura de tolerancia y por promover el diálogo cultural e inter-religioso. Esto no traerá resultados a corto plazo pero, claramente, es la única salida.

Antes finalicé mi presentación citando las palabras del Secretario General. Lo peor que puede sucederle a la comunidad internacional es que en nombre de la defensa de los valores en que creemos, ya sean en relación con los derechos humanos o con el estado de derecho, acabemos por renunciar a ellos. Y algunas de las cosas que hemos visto, como centros de detención secretos, vuelos sobre suelo europeo, claramente no son el camino. Esos métodos no sólo son moralmente condenables, sino que son muy peligrosos para la sostenibilidad de la lucha conjunta de la comunidad internacional contra el terrorismo internacional.

CHARLES VILLA-VICENCIO

Muy rápidamente. Lo que mi experiencia me demuestra claramente, después de haber estado muy involucrado en la situación sudafricana y haber trabajado en otras situaciones de conflicto, principalmente en África, es que ahí afuera hay muy pocos terroristas psicópatas. Los terroristas se crean, y ya hemos hablado de ello. ¿Quién define al terrorista? La clase dirigente es la que los define y delimita. Por lo tanto, al tiempo que es importante hablar de definiciones y debatir en torno a ese tema (puesto que pienso que y es muy importante) quisiera hacer dos comentarios. Primero, ciertamente, en muchas situaciones en las que he participado, los terroristas son los que logran la paz. Si no hablas con los militantes, si no te sientas con los «terroristas», no conseguirás un acuerdo. Y cuando te sientas con esas personas, comienzas a descubrir lo que quizá les llevó a comportarse del modo en el que lo han hecho. El segundo comentario es que supongo que los forjadores de la paz son los que deciden serlo. De nuevo, discúlpenme, pero volviendo a la situación de Sudáfrica, cuando al señor Mandela se le preguntó con quién iba a negociar, dijo: «no me corresponde a mí decir a la otra parte a quién tiene que sentar en la mesa de negociación». Entonces dijeron: «¿negociaría usted con P. W. Boetha, un 'terrorista', un terrorista de Estado?». Mandela respondió: «negociaré con cualquiera que desee construir la paz. Olvidémonos de la palabra terrorista».

285

Un último comentario. Recientemente he estado trabajando en el sur de Sudán. Solía sentarme con un grupo de personas y hablar de los problemas del país. Y recuerdo a un anciano jefe Dinka, cuyas palabras seguirán conmigo mientras viva, que me dijo: «Perdone, señor. ¿Quiere saber qué significa construir la paz? ¿Quiere saber qué significa la reconciliación?». Yo respondí, «por favor, dígamelo», y él dijo: «significa estar dispuesto a sentarse bajo el mismo árbol con tu enemigo, sea quien sea ese enemigo, y diga lo que diga. La construcción de la paz no es más que eso».

BILL BOWRING

Dos comentarios muy breves con respecto a lo que ha dicho Rafael. En primer lugar, quisiera darle las gracias por habernos recordado el trabajo del Consejo de Europa, y en particular el de Dick Martí, que ha hecho un trabajo fantástico investigando la «extraordinary rendition» («entrega/ rendición extraordinaria») y la asociación entre dicha «extraordinary rendition» con el uso de la tortura. Esa es una gran aportación. En segundo lugar, en lo que respecta a la pregunta sobre la definición de terrorismo, yo he estado representando a

querellantes chechenos contra Rusia en distintos casos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y el año pasado en los seis primeros casos ganamos. Se trata de mujeres, de madres cuyos hijos fueron asesinados en acciones de las fuerzas armadas rusas, cuando, por ejemplo, bombardearon una columna de refugiados civiles. A juicio del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, los generales rusos Shamanov y Nedopitko han sido declarados responsables de estos hechos y, por supuesto, la verdadera responsabilidad llega también más arriba. Éstos no son sólo crímenes o asesinatos, sino crímenes de guerra. Pienso que querer o no querer utilizar la palabra terrorismo es irrelevante. Eso solamente demuestra que el terrorismo es una etiqueta que puede aplicarse a lo que hacen los funcionarios del Estado y los Estados. Mi pregunta, que por el momento es una pregunta retórica, es: ¿qué puede hacerse con un Estado miembro del Consejo de Europa que hace este tipo de cosas, que es condenado por ello pero que sigue haciéndolo? He ahí la cuestión.

CARLOS VILLÁN

Soy el Presidente de la Asociación Española para el Desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Yo quisiera, con el permiso del moderador, volver al tema de la tortura, que me parece muy importante y que es una expresión de terrorismo de Estado. Creo que es posible afirmar que en este país, en el País Vasco, y en el contexto español en general, ha habido y hay tortura. Tortura y malos tratos. Ha sido demostrado incluso por la vía judicial y también por la vía internacional. Por la vía judicial, recordemos, el propio Tribunal Supremo reconoció que el GAL fue un fenómeno de terrorismo de Estado en ejercicio de la lucha antiterrorista y que, utilizando mecanismos de terror por parte del Estado, el Estado se descalifica a sí mismo de la lucha antiterrorista. Y es lo que está ocurriendo ahora mismo en toda la lucha/guerra contra el terror que proclama la administración republicana de los Estados Unidos. Son los mismos argumentos. Ahora bien, la cuestión de la tortura en España, tal y como ha sido calificado por los relatores de la anterior Comisión y actual Consejo de Derechos Humanos, felizmente, como una práctica sistemática, pero sí como una practica consistente, persistente y reiterada. Diría incluso que abarca no únicamente las actividades del Estado en la lucha contra el terrorismo, que sí, sino también otras actividades que no tienen nada que ver con la lucha contra el terrorismo. El propio relator Van Boemel ejemplificaba casos específicos de cómo se utilizaban malos tratos y tortura contra gente de color, es decir inmigrantes y mujeres, violación de mujeres, en las comisarías de policía españolas en general, y no solamente en el País Vasco, en situaciones específicas y concretas. Incluso, como señalaba el moderador, no abarca únicamente a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado sino también a las policías de comunidades autónomas, incluida la vasca y la catalana. Y también, añadido yo, las policías locales. El caso Torreveja es muy reciente, no se debe olvidar. O el caso de las violaciones de varias mujeres en centros de internamiento de extranjeros en Málaga –mujeres extranjeras, inmigrantes, sin papeles–, es también otro caso llamativo, de abuso, de violación de mujeres por parte de policías, y que, por supuesto, son tratos equivalentes a tortura.

Por consiguiente está claro que el propio CPT europeo ha ofrecido al Estado español recomendaciones coincidentes con las mismas de los relatores especiales del Consejo de Derechos Humanos, y lo que ha sido llamativo hasta ahora es que por parte del Estado español no ha habido receptividad suficiente para aplicar esas recomendaciones. Y eso es deplorable y hay que denunciarlo. Por consiguiente, si queremos también considerar contexto vasco, tenemos que reclamar del Estado que reconozca los abusos y las torturas que se han cometido en el pasado. También entre la gente vasca. Pero más allá de eso, yo quisiera poner una nota positiva en este debate y es que el Estado español ha tenido un gesto muy

importante en los últimos meses. En febrero pasado el Estado español ha ratificado el protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura. Es un protocolo facultativo muy importante, porque como muchos de uds. probablemente sepan, establece un mecanismo similar al del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, consistente en que se creará un subcomité de las Naciones Unidas contra la tortura que podrá hacer visitas periódicas y sin previo aviso, prácticamente a cualquier lugar de detención de los Estados que hayan suscrito este protocolo facultativo, en este caso España. Y además obliga al Estado que ha ratificado el protocolo a crear mecanismos específicos, a nivel nacional, de prevención de la tortura. Con esto, lo que trato de poner de relieve es que se nos abren esperanzas de que el Estado español quiera realmente acabar con la práctica de la tortura, que por otra parte es una práctica heredada del pasado franquista, entre cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, y que no contamine más a las policías autonómicas y locales, y que se tomen las medidas oportunas para que eso no vuelva a ocurrir, y que en el contexto de la negociación para la paz en el País Vasco se reconozca debidamente lo que ha ocurrido en el pasado.

CARLOS MARTÍN BERISTAIN

Muchas gracias profesor. Saliendo de mi papel de moderador, quiero comentar un par de cosas. Efectivamente es una muy buena noticia la firma del protocolo. Claro, la clave está en el mecanismo específico del que ud. hablaba. El mecanismo específico nacional, que debe ser independiente, que debe ser efectivo, que debe ser diligente en la investigación. Luego, esa esperanza se verá confirmada o defraudada dependiendo simplemente de ese mecanismo: a quién se adjudica esa responsabilidad y qué grado de receptividad tendrán los partidos con responsabilidad de gestión. Porque presenciamos, en el contexto español, en el contexto vasco también, un doble lenguaje de los partidos políticos que, cuando se trata de hacer declaraciones globales, sinceramente están en contra de la tortura, pero cuando tienen la responsabilidad de gestionar áreas tan delicadas y tan necesarias como la de Interior –tan necesarias para la defensa de los derechos humanos–, siguen la lógica de la anécdota que les voy a relatar. Me la contó un profesor de la universidad de Tel Aviv en un Congreso Internacional de Penalistas. Estábamos hablando de las distintas garantías a nivel de respeto en el procedimiento penal y yo le hablaba de este discurso garantista propio de nuestro ámbito de referencia cultural-jurídico. Antes ha dicho Charles que son raros los psicópatas entre los terroristas. Y son muy raros los psicópatas que hay entre los torturadores. La mayoría de los torturadores son probos funcionarios que quieren hacer bien su labor. No son gente desequilibrada. Y este señor me decía que nos imagináramos que la policía tiene datos fehacientes para sospechar que una persona que tiene detenida sabe cuándo y dónde se va a poner una bomba en un local en una acción que va a provocar un número grande de víctimas. ¿Por qué diablos la ley tiene que prohibir a ese policía que utilice la tortura o cualquier otro método que le proporcionará una información que va a salvar vidas? Y ésta es la cuestión de la tortura; no es solamente de la tortura como forma de ir en contra de una lucha de liberación. No, no. La lucha (tortura) contra el malo, contra el que es un terrorista, contra el que quiere hacer daño, ¿se justifica hoy y aquí? Las fuerzas políticas tienen una responsabilidad, no en tanto entidades para presentar una visión de la sociedad sino como entidades cuyos miembros tienen una responsabilidad de gestión en Interior. Tenemos ejemplos, en el Estado español y en Euskadi también, sobre la no receptividad frente a las críticas de Amnistía Internacional, del Comité para la Prevención de la tortura, de los relatores de las Naciones Unidas, del Ararteko.

JULEN ARZUAGA

Como Rafa acaba de mencionar, yo no creo que exista demasiada buena voluntad desde el Gobierno español para implementar ese protocolo facultativo. Lo importante no es lo que se firma, sino la voluntad política que existe después para poner en marcha eso que se ha firmado, para implementarlo. Se quiere ofrecer a la institución del Defensor del Pueblo español el mecanismo para poner en marcha, a nivel de Estado español, la prevención de la tortura, para que desarrolle ese protocolo facultativo. Conocemos la actitud que muestra dicho Defensor: Múgica manifestó en una ocasión que «él no está para defender terroristas», y ya sabemos que la tortura es uno de los problemas que se plantea entorno al terrorismo. También está ahí el sistema de incomunicación. Es cierto que la tortura no es sistemática, pero existe un sistema que facilita que exista. Aprovecho la ocasión para decir que, hoy, la situación actual, es verdaderamente lamentable. Hemos oído hablar de la reconciliación, de la reparación, de la verdad, de la justicia... pero la situación concreta actual es que la tortura existe; se están imponiendo condenas en la Audiencia Nacional española —que tiene un carácter tan excepcional—, pero no solo eso. Para mí, se está dando lo que se pudiera considerar una segunda tortura, es decir, que los que la denuncian son denunciados a su vez. Ahí está el caso de Unai Romano, al que se le ha imputado un delito por colaboración con banda armada por denunciar torturas. A Martxelo Otamendi le sucede otro tanto. Por lo tanto sigue siendo un tema de actualidad. Pero no solo eso. Ahora tenemos un preso en huelga de hambre, al que se le ha impuesto la pena de doce años de cárcel por haber escrito dos artículos de opinión. Habría que ver si se pueden concluir delitos de amenazas de esos dos artículos. La dispersión sigue estando ahí, y también quisiera que se tuviera en cuenta sus consecuencias, porque es un tema que también tiene que ver con los derechos humanos. Por eso quería hacer un pequeño balance de la situación en la que se encuentran los derechos humanos. Podríamos ver la relación que tiene con todo eso que hemos hablado sobre la justicia, la verdad, la reconciliación. Ayer, el señor McEvoy nos dijo: «If the British won't move on small things, a humanitarian issue, they are not serious». Quisiera traer esas palabras a nuestro contexto, a nuestra situación. Si las autoridades españolas no dan un paso en cuestiones de tipo humanitarias, entonces, en mi opinión, no están actuando con seriedad.

288

MIREIA URANGA

Trabajo por la paz con diferentes organizaciones, tanto en Euskal Herria como en otros países, especialmente vinculada al Centro de Estudios por la Paz Gernika Gogoratuz. Me resulta muy interesante ver diferentes posiciones de las víctimas que han salido aquí, que yo creo que encarnan bastante bien las que encontramos en nuestra realidad. Quería preguntar concretamente, por ejemplo a Nora, cómo vería ella, desde su sensibilidad, que aquí, gente tanto de ETA como gente del Estado que haya cometido crímenes graves, a través de un proceso pudieran salir a la calle. Ya nos han hablado de Irlanda del Norte y cómo ello era un éxito —por lo menos para quien lo planteaba—, cómo lo manejaron en algunos años, cómo presos con crímenes muy graves salían a la calle. Y también quería preguntar a Charles cómo han manejado en Sudáfrica este tema de las víctimas, que realmente reclaman castigo y que no aceptan ningún proceso en el que haya diálogo, y que a través del diálogo haya amnistías.

TXEMA URQUIJO

Teniendo en la mesa el testimonio de una víctima del terrorismo, como el de Nora, y habiendo puesto en evidencia una cuestión central desde la perspectiva de las víctimas del terrorismo, que es su reivindicación de su derecho a la no-impunidad de los victimarios, de los perpetradores, ¿cómo se conciliaba eso con las posturas que tienen que ver con excarcelaciones o con amnistía, que ha planteado el representante de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Sudáfrica? Porque, en definitiva, lo que viene a poner de manifiesto es la dificultad de la conciliación entre lo que es el interés, la satisfacción de la víctima y el castigo del culpable, del agresor. Es decir, da la sensación –sobre todo de las palabras de Nora se ha desprendido con bastante claridad– de que la satisfacción de la víctima pasa, de una manera muy intensa, por el castigo del culpable. Si esto es así, se confronta, creo, con cualquier tipo de medida que tenga que ver con la impunidad o con el no cumplimiento del castigo o la no existencia del castigo para el agresor. Creo que este es uno de los grandes problemas al que se enfrenta cualquier proceso de resolución de conflicto armado, de conflicto violento, y desde luego es una reflexión que está vigente ahora mismo en nuestro país, en nuestra sociedad, y va a estar vigente en el futuro inmediato.

NORA IRMA MORALES DE CORTIÑAS

Cuando nosotras decimos «tiene que haber justicia» es porque todos los crímenes tienen que ser castigados. Ahora, cada país tiene su historia, su metodología, para seguir adelante. Yo hablo de Argentina, y nosotras creemos que ahí se cometieron crímenes de «deshumanidad» que nosotras queremos que sean juzgados y condenados. Nosotras no queremos venganza. Nunca hubo ninguna madre, ningún padre que hiciera venganza por mano propia, pero sí buscamos que haya justicia y que haya verdad. Y vamos a seguir en esta lucha. No queremos vivir en la impunidad. Éste es el caso de Argentina. Yo lo expongo aquí así, ¿no es cierto? Fue terrorismo del Estado. Para delitos comunes –que, en todo caso, los grupos de luchadores populares cometieron delitos– hay un código penal y se puede emplear. Pero no la brutalidad de lo que fue el terrorismo de Estado, con tortura, con la desaparición forzada de personas, que es el crimen de crímenes, y con la apropiación de niños, el otro crimen sumado. Por eso yo especifiqué y dije cómo era que yo sentí acá que ninguno hablara de terrorismo de Estado. Sin embargo, en cada país hubo terrorismo de Estado, o hacia otros países en las invasiones... Y cuando hablo de la reconciliación, nosotras tenemos claro que con los genocidas no nos vamos a reconciliar. Y hablo de genocidas porque fue un plan concebido para eliminar a un grupo nacional que luchaba por la justicia social y luchaba por su pueblo. Esa es la realidad de Argentina. No queremos venganza, y además nunca apoyamos la pena de muerte. Las Madres participamos en todas las campañas de Amnesty International en contra de la pena de muerte en todos los países del mundo. Es la postura nuestra.

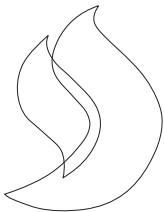
289

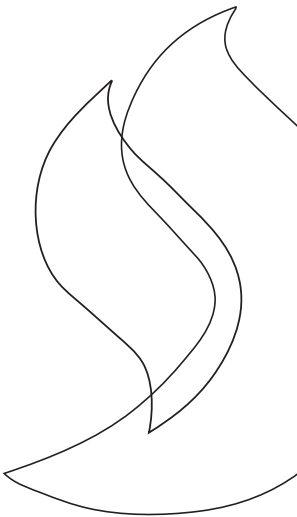
CHARLES VILLA-VICENCIO

En primer lugar, hay que comprender que el proceso de amnistía de Sudáfrica se entendió como un mecanismo de transición excepcional. Se percibió como un precio que había que pagar para atraer a la gente a la mesa de negociación y aceptar el resultado de una elección democrática que colocaba en una posición de poder a los que anteriormente habían estado excluidos. Por lo tanto, fue un mecanismo excepcional. Se valoró en la medida en que hacía falta que hubiese transparencia pública, etc.

En segundo lugar, la legislación también especificaba que cualquiera a quien la Comisión negase la amnistía o cualquiera que se negase a solicitar la amnistía, sería objeto de acciones judiciales. Yo he estado al frente de un movimiento en Sudáfrica para decir al gobierno actual: «¿Cuándo van a procesar a aquellas personas que, o bien se negaron a cruzar ese puente histórico, o no pudieron hacerlo? ¿Cuándo va a comenzar ese proceso?». Permítanme que les diga que creo que en estos momentos en Sudáfrica no hay demasiada voluntad política de procesar a nadie. El enfoque ha cambiado (voy a decirlo sin rodeos) y la prioridad ya no son los procesamientos, sino la reconstrucción económica, tal y como dije antes.

Mi último comentario: la amnistía no es algo nuevo. A veces hay que pagar ese precio. Ojalá tuviese más tiempo para hablar de ello. Hicimos una encuesta en Sudáfrica, un par de años después de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, y el 68% de los sudafricanos decía que «podemos vivir con el proceso de amnistía como una necesidad política». El 76% de los sudafricanos negros dijeron que «es algo que podemos aceptar». Creo que tenemos que aceptar que África en su totalidad (aunque es verdad que no se puede generalizar), está menos inclinada hacia el castigo o las represalias de lo que se está en Europa y sobre todo en los Estados Unidos. Simplemente, es una sociedad menos litigante. Intentamos aprender a vivir juntos. Y, por eso, yo sigo recordando a la gente que, cuando todo el mundo acababa de lanzar piedras a Robert Mugabe, Ian Smith seguía caminando por las calles de Harare. En Sudáfrica, P.W. Boetha, el antiguo Presidente, el presidente del Estado, un terrorista, la personificación del terrorismo de Estado, falleció hace una semana. Las banderas ondearon a media asta. Y el Presidente Mbeki asistió al funeral. ¿Alguien da más?

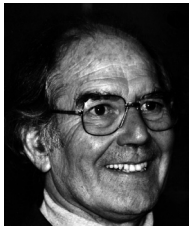




El valor del cero «0» y la resolución de conflictos

SR. ADOLFO PÉREZ ESQUIVEL

*Premio Nobel de la Paz 1980. Presidente de la Fundación
Servicio de Paz y Justicia, Argentina*



CURRÍCULUM

Adolfo Pérez Esquivel, nace en Buenos Aires el 26 de noviembre de 1931. Realiza sus estudios en el colegio San Francisco, en la Escuela Nacional de Bellas Artes de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de la Plata.

Ejerce la docencia durante 25 años en los niveles primarios, secundarios y universitarios en la facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata, en la Escuela Nacional de Bellas Artes «Manuel Belgrano», en el Instituto del Profesorado de Azul, provincia de Buenos Aires (primario y secundario), quedando cesante durante la época de la dictadura militar en Argentina (1976).

Como artista desarrolla una intensa actividad realizando exposiciones, murales, monumentos, entre los que se puede mencionar el Monumento a los Refugiados, que se encuentra en la sede central de ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) en Suiza, el Mural sobre los Pueblos Latinoamericanos en la Catedral de Riobamba (Ecuador), en Pucahuaico, un Mural dedicado a Monseñor Proaño y a los Pueblos Indígenas de Ecuador, Monumento a la Madre en Bernal y en Azul (provincia de Buenos Aires). Su obra *Via Crucis Latinoamericano y Paño*

Cuaresmal fue presentado en Misereor, de Alemania, y Fastenopfer de Suiza, organizaciones eclesiales de cooperación internacional.

En 1980 se le entrega el Premio Nobel de la Paz, por su trabajo en defensa de los Derechos Humanos. Al recibir esta distinción dice: « [...] lo asumo en nombre de los pueblos de América Latina, en particular de los pobres y de todos aquellos comprometidos con sus pueblos [...] »

En febrero de 1994 participó la Misión a Tailandia de los Premios Nobel de la Paz por la liberación de Aung San Suu Kyi (Premio Nobel de la Paz 1991), presa por más de tres años. Esta misión visitó los campamentos de refugiados birmanos, y participaron de la misma El Dalai Lama, Arzobispo Desmond Tutu, Mairead Corrigan y Betty Williams.

Actualmente es Presidente del Consejo Honorario del Servicio Paz y Justicia en América Latina, Presidente de la Liga Internacional por los Derechos y la Liberación de los Pueblos con sede en Milán, Italia, y Miembro del Tribunal Permanente de los Pueblos.

Es jurado del Premio de Fomento para la Paz Felix Houphouet Boigny de la UNESCO. En diciembre de 1996 recibe el Premio Ciudadano del Mundo, otorgado por Boston Center for the 21st. Century.

Desde 1997 participa del «Llamado de los Premios Noble de la Paz por los Niños del Mundo», promoviendo que Naciones Unidas proclame el año 2000 como el «Año Internacional de la Cultura y de la Paz» y declare la primera década del Nuevo Milenio como la «Década Internacional de la Cultura de la Paz y de la No-violencia para los Niños del Mundo». La Asamblea General de Naciones Unidas así lo hizo en respuesta a una petición firmada por todos los Premios Nobel de la Paz.

Desde septiembre de 1998 es Titular de la Cátedra Libre «Educación para la Paz y los Derechos Humanos», en la facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Recibe el premio «Pacem Interris» otorgado por la Diócesis de Davenport, Estados Unidos, en 1999.

En marzo del mismo año realizó junto a Mairead Corrigan, Premio Nobel de la Paz, un viaje a Irak para conocer la situación de ese pueblo y reclamar el fin del Bloqueo.

Desde el presente año 2003, es Presidente de la Academia del Ambiente (IAES) de Venecia, Italia.

SINÓPSIS

Los inicios del siglo XXI muestran un mundo en el que imperan conflictos bélicos y se aprecia una cultura de la violencia, que se impone en la propia sociedad a través de los medios de comunicación y en la educación. Ésta aumenta entre los niños, en las familias y en la sociedad.

Por ello es necesario «desarmar la conciencia armada».

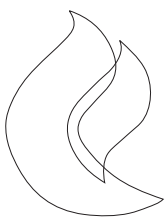
Para que esto se dé en el País Vasco hay que tener en cuenta que toda negociación tiene sus tiempos y que es necesario tener paciencia y lucidez para superar los obstáculos. El protagonista fundamental ha de ser el pueblo vasco y es necesario que se suspendan las acciones armadas. La solución debe ser involucrar a todos, al Gobierno y al partido de la oposición. El Gobierno debe dar señales concretas, como el acercamiento de presos vascos al País Vasco.

Hay que buscar caminos de reparación moral para las víctimas. Desde el punto de vista jurídico hay que tener en cuenta el derecho nacional e internacional de verdad y justicia.

Es necesario el apoyo de personas y países amigos que puedan contribuir a la negociación y fortalecer el diálogo.

295

Se trata de un conflicto que alude a la memoria, a la identidad y a valores de un pueblo; a su existencia, a su soberanía y a su autodeterminación.



El valor del cero «0» y la resolución de conflictos

El mundo vive una dinámica acelerada, las tecnologías han modificado los tiempos y acortado distancias, la información en su vertiginosa proliferación desinforma y marca comportamientos condicionados en lo que se ha denominado «globalización». En estos procesos los escenarios y sujetos han cambiado, se han transformado los roles y en muchos casos se han agudizado los conflictos, intereses y espacios del poder incorporando nuevos sujetos y actores. En otros escenarios, aquello que parecía imposible encuentra espacios de diálogo y propuestas que pueden llevar a soluciones, tal vez no ideales, pero si posibles.

Estamos viviendo en cierta medida lo que *Ciro Alegría*, ese gran escritor peruano, define en su novela «El mundo es ancho y ajeno», donde pequeños grupos poderosos se han apropiado del mundo y ha dejado en la exclusión y marginalidad a la mayoría de la población mundial que sufre hambre, pobreza y explotación.

Esos sectores del poder económico, social y político privilegian el capital financiero, sobre el capital humano. *Atahualpa Yupanqui*, gran poeta y cantor argentino, en una de sus más célebres canciones dice que: «las penas son de nosotros, las vaquitas son ajenas...», con la resignación de aquellos que saben que algunos nacen con estrella y otros estrellados. Pero a pesar de todo continúan en la resistencia de alcanzar sus objetivos, y ese es el eje que motoriza la vida de las personas y los pueblos.

297

Estos procesos y cambios que se producen en éste pequeño planeta llamado Tierra, nuestra casa, que hoy se encuentra en peligro por la explotación irracional que se hace de la misma, pareciera que en lugar de valorar el mundo que tenemos, nos hace devaluarlo, y los valores han dejado de ser.

Ustedes y todos sabemos que uno de los grandes descubrimientos de la humanidad es el «0»(cero) que revolucionó el conocimiento del ser humano y dio valor y contenido al pensamiento y a las matemáticas. No las podemos pensar y concebir sin el cero.

Muchas veces escuchamos un dicho popular, cuando algo está totalmente devaluado, y que expresa:«es un cero a la izquierda». Pero si a ese cero que simboliza «nada» le agregamos un «1» a su izquierda, el «0» cobra otro valor que tiene diversos significados simbólicos y reales de acuerdo a los ceros que sumándose adquieren valores que nos produce vértigo, como pueden ser valores económicos y otras valoraciones con diversos significados sociales, culturales, políticos, etc. Los números cobran vida en relación a ese «0» que aislado es «nada».

Este breve ejemplo de la relatividad de valores y símbolos nos enfrenta con nuevos desafíos. Valores que antes parecían inamovibles hoy se han transformado, algunas vez devaluados y otras re-valorados.

La disolución de la Unión Soviética es un ejemplo a considerar. Compartían y competían por el poder mundial con Estados Unidos como resultado de la 2ª. Guerra Mundial. La Guerra Fría que fue el eje de tensiones y áreas de poder; nació después de los acuerdos de Yalta.

No es mi intención en esta charla profundizar aquellos temas que todos conocen, simplemente señalarlos.

En el tiempo y en la dinámica de transformación mundial y tensiones se produce la Perestroika y la disolución de la Unión Soviética; que lleva a la caída del Muro de Berlín, provocando un vuelco significativo en la humanidad y en las relaciones del poder entre las dos grandes potencias y van surgiendo otros emergentes: China.

La Guerra Fría llegaba a su fin y muchos esperábamos con esperanza que las relaciones internacionales entrarían en una etapa de colaboración, entre los países más desarrollados con los países en vía de desarrollo y que colaborarían en combatir el hambre, la pobreza y el saqueo de los recursos de los países empobrecidos. Nos equivocamos, y debemos reconocer que fuimos ingenuos, que la condición humana y los intereses económicos, políticos y estratégicos buscarían acumular mayor fuerza y poder. Estados Unidos pasó a ser el país hegemónico, transformándose en un imperio, que actualmente impone su voluntad al resto del mundo desconociendo el derecho internacional, los Pactos y Protocolos sancionados por las Naciones Unidas y violando los derechos humanos en diversas partes del mundo, provocando guerras, conflictos armados y generando más hambre y pobreza en el mundo, lo que lleva a mayor inseguridad y tensiones.

La gran potencia, frente a los atentados sufridos en el mes de septiembre contra las Torres Gemelas, implantó el «eje del mal», las llamadas «guerras preventivas», utilizando el secuestro, traslados y asesinato de opositores, implantando campos de concentración como en la base militar que posee en Guantánamo, Cuba.

No podemos culpar de todos los males a los Estados Unidos. Tengamos presente que la situación actual de tensiones y problemas que vive la humanidad, no se puede hacer sin el consentimiento y complicidad de otros gobernantes y de empresas transnacionales, para los cuales las guerras son un gran negocio que les permitió potenciar el complejo industrial militar que representa millones de dólares y euros. Son los traficantes de la muerte, los señores de la guerra, que han formado ejércitos privados que se venden al mejor postor y cuya única bandera son los dólares y los euros. Y en algunas ocasiones truecan por el pago con diamantes, oro y plata, como minerales estratégicos.

Las guerras y conflictos armados en pleno siglo XXI, la guerra contra Irak y Afganistán; en África, en Rwanda y el Congo, pueblos víctimas de genocidios debe llamar a la reflexión. Y la grave situación en Medio Oriente entre Israel y Palestina, la reciente invasión al Líbano, el aumento de los arsenales nucleares y los nuevos «socios del Club del terror», que creen que tener armamento nuclear les da seguridad y sólo consiguen aumentar el peligro que ya pesa sobre el planeta Tierra y toda la humanidad.

Estamos viviendo la cultura de la violencia, impuesta por los grandes medios de comunicación, en la educación, en la sociedad, así vemos como crece entre los niños, en las familias y la sociedad. Los justificativos son diversos y la lógica utilizada marca comportamientos que es necesario analizar. Muchos creen que el camino del más fuerte es imponer su voluntad, por la violencia, al oponente. La contra-respuesta es generar más violencia y se transforma en un círculo vicioso, en una espiral sin solución. El más fuerte puede vencer al más débil, pero no convencerlo y el conflicto continúa sin solución.

Raimond Panikkar señala que es necesario «desarmar la razón armada», buscar el diálogo y los caminos que permitan desarmar las conciencias. El ejemplo del Muro de Berlín puede ayudar a comprender esto. Sin embargo tras su caída se levantaron otros muros a

través de la intolerancia, como el impuesto por Israel para dividir Palestina, pensando que así están más seguros. Otro grave error. Hoy Israel está mucho más inseguro y con mayor tensión sin lograr resolver el conflicto que lleva ya cerca de 50 años donde generaciones enteras se matan entre sí.

Estados Unidos ha levantado el muro de la vergüenza en la frontera con México. La gran potencia quiere que pase la mercancía, pero rechaza al ser humano. La división entre Corea del Norte y Corea del Sur, un país fracturado, víctima de los intereses de las grandes potencias. Pakistán y la India, divididos y enfrentados desde la época de la independencia.

Otros conflictos tienen relevancia en la situación interna de los países como en Colombia con más de 40 años de lucha con las guerrillas y los grupos paramilitares y parapoliciales. Otros buscaron caminos para superar el conflicto como Irlanda del Norte, donde después de décadas de enfrentamientos, dolor y lágrimas se logró llegar a soluciones del conflicto, tal vez no los ideales, pero sí los posibles.

La guerra civil en El Salvador costó 70 mil muertos; en Guatemala más de 200 mil muertos y desaparecidos en décadas de violencia. A pesar del dolor y el horror vivido se llegó a soluciones para poner fin a la guerra fratricida. No todos los problemas se han resuelto pero hay que tener presente que «un gran árbol nació de una semilla y para caminar 10 kilómetros se comenzó con un paso». El proverbio Zen ayuda a comprender los caminos a recorrer.

Pero los muros más difíciles de derribar están en cada uno de nosotros, en nuestras vidas, en nuestro interior; en las sociedades que vivimos, en la intolerancia de los unos con los otros y eso continuará si no existe la capacidad de entendimiento y valores para «desarmar la razón armada».

No puedo obviar el problema que vive el País Vasco que viene sufriendo los embates de la violencia. Mucho se ha tratado de hacer para superarla; hubo intentos a través del tiempo y lamentablemente muchos fracasos para llegar a una solución justa; no existió la voluntad política entre las partes para avanzar en la solución del conflicto. Se está frente a una nueva posibilidad y hoy existe esa voluntad política de poder avanzar en la solución del conflicto y encontrar caminos de diálogo y entendimiento para superar la violencia que lleva décadas y que ha provocado tensiones y pérdidas de vidas humanas.

Quisiera señalar algunos puntos que creo son necesarios tener en cuenta para buscar alternativas y poder avanzar para alcanzar los objetivos.

Toda negociación tiene sus tiempos, que muchas veces no son los esperados, y es necesario tener la paciencia y lucidez para superar los obstáculos. Una anciana indígena guaraní que vivió muchos soles y muchas lunas, tenía la sabiduría de saber escuchar y decía que es necesario recuperar el equilibrio con nosotros mismos y con los demás. En las sociedades que vivimos necesitamos encontrar el equilibrio con el universo y con Dios. Cuando se quiebra el equilibrio, se genera la violencia. Siendo niño me decía que hay que esperar que las aguas de un río turbulento y revuelto se aquieten y serenen para poder ver su transparencia y descubrir el fondo. Esa india era mi abuela, a quien la vida le había marcado en su rostro los surcos del dolor y la esperanza.

En todo proceso de negociación, las marchas y contramarchas son parte de los acuerdos que permiten avanzar en las diversas etapas para resolver las cosas viables. No hay que esperar soluciones directas, hay tácticas y estrategias que permiten alcanzar objetivos parciales y avanzar.

Durante el tiempo que me tocó actuar en el conflicto entre ETA y el gobierno español planteé que el problema no es sólo entre dos partes. El protagonista fundamental es el pueblo vasco que no puede ser el «convidado de piedra». El problema no se ha de resolver sin la presencia del pueblo. Es necesario que las partes den pasos concretos y creíbles, como es suspender las acciones armadas, paso que se ha dado y es importante mantenerlo en el tiempo.

El gobierno español se encuentra sujeto a presiones de la oposición, principalmente del PP que busca bloquear cualquier solución al problema planteado, utilizándolo como una muletilla política esperando lograr sus objetivos, para que nada cambie. Es necesario abrir las instancias de diálogo con la oposición porque una solución justa involucra a todos, más allá de las posiciones políticas e ideológicas.

Es necesario que el gobierno de señales concretas de avanzar en la solución del conflicto. Un eje importante, en el que siempre insistí, es el acercamiento de los presos etarras al País Vasco, por razones humanitarias, y del derecho que establece que los reclusos deben cumplir sus penas cerca de los lugares donde habitan a fin que sus familiares puedan visitarles.

Otro de los problemas que debe tratarse son las víctimas de la violencia. Lamentablemente las vidas no se recuperan, pero debe buscarse caminos de reparación moral y de valores de acuerdo al derecho humanitario, para que los hechos de violencia no vuelvan a ocurrir. Desde el punto de vista jurídico, debe tenerse en cuenta el derecho nacional e internacional de verdad y justicia; existen hechos de sangre que debieran ser tratados en comisiones de trabajo en el marco de las leyes vigentes.

Es necesario convocar el seguimiento y apoyo de personas y países amigos que puedan contribuir a las negociaciones y fortalecer el diálogo. Existen organizaciones con gran experiencia en la resolución de conflictos. Creo que debiera tenerse en cuenta que personas no involucradas, pueden ver en perspectiva la situación sin dejarse dominar por las emociones y de esa forma contribuir objetivamente al acercamiento de las partes.

Varias organizaciones en el País Vasco vienen trabajando desde hace años por encontrar caminos alternativos para resolver conflictos, entre ellos la situación de Navarra y los vascos en Francia. El País Vasco fue dividido. Creo que no se trata sólo de un problema territorial, es mucho más profundo, y que hace a la memoria, la identidad y valores de un pueblo, a su existencia, soberanía y autodeterminación.

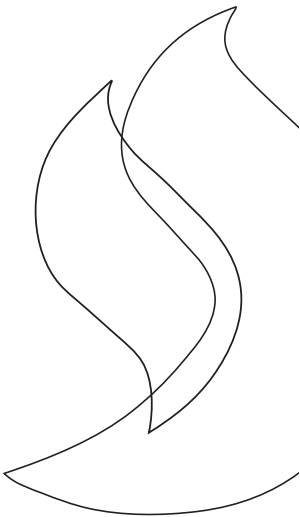
Son muchos los interrogantes y los caminos posibles y no podemos quedarnos frente a un muro, sin posibilidad de avanzar, ni encontrar soluciones. Los pueblos deben decidir su camino, qué quieren y cómo lo quieren para superar el conflicto y construir la Paz y el entendimiento entre las personas y los pueblos.

En el mundo actual, marcado por la llamada «globalización», palabreja que no me gusta, se habla de la interdependencia, de las sociedades donde predomina el «pensamiento único», la masificación y sociedades consumistas que conducen a la pérdida de las identidades y valores. Es como si volviéramos al «0 a la izquierda».

En éste vértigo mundializado, la contra-cara es la capacidad de resistencia de los pueblos y tener «pensamiento propio», fortalecer la memoria, los valores que hacen a su razón

de ser. Son las semillas que resisten los tiempos y vuelven a resurgir con la fuerza, y que en el Foro Social Mundial proclamamos. «Otro mundo es posible».

Estimados amigos y amigas. Lamento mucho no poder estar con ustedes y poder compartir las inquietudes y caminos de esperanza. Les deseo lo mejor y saben que siempre tienen un hermano que les desea mucha fuerza y esperanza.



Conclusiones

Relatoría. II Congreso Internacional de Derechos Humanos: La resolución de conflictos

Las reflexiones que se presentan a continuación pretenden recoger sumariamente algunas de las ideas principales que surgieron en el «II Congreso Internacional de Derechos Humanos: la Resolución de Conflictos», evento que pretendía aportar nuevas perspectivas al proceso de paz que se vive en Euskadi. Estas reflexiones, que ya fueron expuestas en el acto de clausura del Congreso, no pueden considerarse unas conclusiones estructuradas, sino más bien un resumen del evento a través de la ordenación de los temas recurrentes de las ponencias y las sesiones de debate

Decididamente, uno de los puntos de encuentro en el Congreso fue la concepción de los derechos humanos como eje transversal, de primer rango de los procesos de paz, y no como una cuestión accesorio (tendencia que se va consolidando en la ONU, sobre todo de la mano del informe Brahimi). Es más, se recalcó que el respeto a los derechos humanos no debe depender de acuerdos alcanzados en un proceso de negociación, sino que debe ser una cuestión previa e innegociable. A este respecto son claras las implicaciones en relación a temas candentes que remiten a la lesión de derechos humanos que se producen en nombre de la lucha contra el terrorismo, como la dispersión de presos, la incomunicación en el ámbito de la legislación anti-terrorista, o la propia ley de partidos políticos.

303

Las cuestiones fundamentales que afloraron durante el Congreso pueden clasificarse, principalmente, en tres grupos: los retos de los procesos de paz, sus dificultades o aspectos más sensibles y las pautas para su resolución desde una perspectiva comparada.

En lo concerniente a los retos, se constata que uno de los desafíos en los procesos de paz es conseguir el equilibrio entre el necesario respeto a los derechos humanos y la buena marcha del proceso. Aunque una concepción pragmática de la resolución de conflictos puede llevar a dejar de lado los derechos humanos para una más pronta resolución del mismo, se constata que, precisamente desde una perspectiva utilitarista, la inclusión de los derechos humanos en el proceso es lo que permite una paz duradera y que el conflicto no se reanude.

Otro de los retos fundamentales en cualquier proceso de paz y una condición previa a la reconciliación es que aflore la verdad. A este respecto se aludió en repetidas ocasiones a las comisiones independientes interdisciplinarias que, por su credibilidad, resultan un medio idóneo de favorecer la consecución de ese objetivo. En las sesiones de debate se incidió sobre la necesidad de ulterior matización del término «verdad», coincidiendo en señalar, al menos, como objetivo, la negación de la mentira.

En un segundo bloque merecen ser destacadas las dificultades o aspectos sensibles a los que debe hacer frente el proceso.

En primer lugar, y como se ha puesto de relieve en otros países, el tema de los presos adquiere una gran importancia. De hecho, del tratamiento que se realice de este tema

puede incluso llegar a deducirse el propio carácter que se atribuye al conflicto. Entre los aspectos que salieron a relucir en este ámbito deben destacarse la reinserción de los presos, su participación en el proceso de paz y, sobre todo, los problemas que pueden derivar de la concesión de amnistías generales.

En segundo lugar, debe ser mencionado el tema de las víctimas, que constituyen un referente en todo proceso de paz. Entre las ideas que fueron subrayadas durante el Congreso cabe destacar la importancia de que obtengan una adecuada reparación del daño (que abarcaría tanto la indemnización económica como la reparación simbólica), así como el respeto a su diversidad (aunque, eso sí, advirtiendo del peligro que conlleva el terminar reconociendo una simetría entre las partes). Otro aspecto frecuentemente aludido en relación con las víctimas fue que a éstas no les puede ser exigido que perdonen ni que olviden, aunque se recalcó la importancia de que se creen condiciones para que puedan hacerlo (comenzando, por ejemplo, por la asunción de responsabilidad por el daño infligido).

Otro de los aspectos que fueron destacados como posibles obstáculos para el proceso de paz fueron su judicialización a través de la criminalización de la propia negociación y de grupos concretos, así como la tortura, realidad sobre la que se incidió durante el debate, calificándola como un hecho persistente que debe ser combatido con urgencia.

En definitiva, se puso de relieve la necesidad de unificar la Justicia y la flexibilidad, señalando la conveniencia de que la ley no constituya un obstáculo, pero, a su vez, poniendo los límites adecuados a la flexibilidad.

En un tercer y último bloque deben abordarse las pautas a seguir para todo proceso de paz con visos de éxito, para lo que deben tomarse en consideración ciertas premisas previas que afloraron durante el Congreso: en primer lugar, no puede ignorarse que los conflictos, en la medida en que constituyen una realidad dinámica, son objeto de cambios. En este sentido, y como recordaron los expertos, debe tenerse presente que la firma de un tratado de paz no significa que el conflicto quede superado, sino que se inicia una nueva fase. En segundo lugar, se incidió sobre el hecho de que los principios democráticos no ostentan la misma consideración y respeto en todas las sociedades en conflicto. Y como última de las premisas, se señaló la necesidad de que todo proceso de paz se adapte a la dinámica de la sociedad en conflicto, tratando de evitar, en lo posible, el autoritarismo de la comunidad internacional con respecto de dicha sociedad.

En segundo lugar, otro de los puntos más destacados por los ponentes y los participantes de las sesiones de debate fue el de las características que debe ostentar todo proceso de paz. La transparencia del proceso y la necesidad de reconocer tanto la responsabilidad individual como la colectiva fueron ampliamente desarrolladas. Pero sobre todo, fue la importancia del diálogo lo más señalado. El diálogo como mecanismo esencial en la resolución de conflictos que invalida cualquier medio represivo u opresor.

Por último, se subrayó la necesidad de la participación de los propios afectados en el proceso, siendo necesario crear un proceso inclusivo que facilite la intervención de todos los grupos implicados y que respete el equilibrio entre hombres y mujeres. Se reconoció la importancia de la colaboración de la comunidad internacional, siempre y cuando eso no signifiquiera arrebatar la titularidad del proceso a los afectados.

Para finalizar, cabe afirmar que es necesaria una determinada «actitud» para emprender un proceso de paz con visos de éxito. La capacidad de escucha y la empatía, la facultad

de humanizar al otro, son cualidades imprescindibles para el buen desarrollo del proceso, tanto como lo son la persistencia y la imaginación para obtener resultados satisfactorios, ya que, como demuestran experiencias análogas, los procesos de paz son siempre largos y difíciles.

Por su parte, los líderes deben ser conscientes de su responsabilidad y lo que esto conlleva. Por lo tanto, les corresponde estar preparados para enfrentarse a situaciones complicadas y para entender que las negociaciones siempre implican concesiones y compromisos. La iniciativa y valentía política son imprescindibles ya que no pueden esperarse cambios en otros si el cambio no comienza por uno mismo.

Por último, se recalcó que en un proceso de paz todas las políticas que tengan como objetivo las víctimas y la reconciliación, deben llevar implícita la necesidad de reconstruir el pasado y de desarrollar la «memoria histórica». La reconciliación nunca puede significar impunidad, ni puede ser utilizada como excusa para oponerse a la recuperación de la verdad y la memoria.

