

MANUAL DEL DIPLOMÁTICO

para

la ayuda al desarrollo de la democracia



El *Manual del Diplomático* es un proyecto de la Comunidad de Democracias llevado a cabo por el Consejo para una Comunidad de Democracias. La primera edición vio la luz gracias al apoyo financiero del Centro Internacional de Conflictos No Violentos, la Freedom House, el Proyecto Princeton sobre Seguridad Nacional, el Departamento de Estado de EEUU, el Gobierno de Chile, la India y Marruecos, y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional del Gobierno de Canadá.

El proyecto del *Manual* fue concebido por el Embajador Mark Palmer. La elaboración del *Manual* fue llevada a cabo de forma conjunta por el Jefe de proyecto, el Embajador Jeremy Kinsman (jeremykinsman@diplomatshandbook.org), quien se encargó principalmente del texto del Manual, y el Director de Investigaciones, Kurt Bassuener (kurtbassuener@diplomatshandbook.org), quien se encargó de elaborar las monografías del *Manual*.

El proyecto original contó con la activa participación de la *Woodrow Wilson School of Public and International Affairs* de la Universidad de Princeton, cuyos estudiantes de postgrado Bryan Crawford-Garret, Hanna Jung, Britt Lake, Bart Szewczyk y Taya Weiss, realizaron exhaustivas investigaciones y redactaron los borradores de las monografías de cada país. Patricia Marsden-Dole y Terry Jones, quienes desempeñaron las funciones de Alto Comisionado y Alto Comisionado Adjunto de Canadá en Dar-es-Salaam, confeccionaron el borrador de la monografía de Tanzania.

Esta segunda edición ha sido hecha posible por el apoyo financiero de la *Smith Richardson Foundation* y de los gobiernos de Lituania y Polonia. La traducción de esta edición fue elaborada por el gobierno de España.

El siguiente texto y las monografías que lo acompañan se han visto enriquecidos con la generosa contribución y el consejo de muchos diplomáticos, jubilados y en activo, de estudiantes, miembros de centros de políticas y organizaciones no gubernamentales, y expertos en desarrollo.

El presente documento ha sido diseñado y realizado por la Oficina de Asuntos Exteriores de la *Woodrow Wilson School of Public and International Affairs* de la Universidad de Princeton en colaboración con el Consejo para una Comunidad de Democracias.

Este texto ha sido traducido del inglés al español por la Oficina de Interpretación de Lenguas del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España.

Le rogamos consulte la página www.diplomatshandbook.org.

MANUAL DEL DIPLOMÁTICO

para

la ayuda al desarrollo de la democracia

Índice

Prefacio del Presidente Václav Havel, líder de la revolución de terciopelo en Checoslovaquia.....	5
Prólogo de los Ministros.....	6
Capítulo 1: Introducción.....	7
Capítulo 2: El contexto internacional.....	13
Capítulo 3: El instrumental del diplomático.....	24
Capítulo 4: Conclusiones.....	67
Sudáfrica: “El largo camino hacia la libertad”	69
De la independencia a la democracia real: la Revolución Naranja en Ucrania	80
Caída y auge de la democracia chilena: 1973-1989.....	89
Belarús: ¿El último dictador de Europa?.....	104
El sufrimiento de Birmania/Myanmar	119
Sierra Leona: el tardío compromiso internacional pone fin a una guerra y ayuda a consolidar una frágil democracia.....	136
El camino de Tanzania hacia una democracia pluripartidista; Análisis de los esfuerzos de una Misión.....	156
Zimbabue: de la esperanza a la crisis.....	165
Lista de recursos: organizaciones donantes, otras organizaciones de apoyo a la democracia y organizaciones de apoyo y observación en procesos electorales.....	183

Prefacio del Presidente Václav Havel,
líder de la revolución de terciopelo en Checoslovaquia

Praga, abril de 2008

Me vi empujado a las altas esferas de la política por los eventos revolucionarios de finales de 1989 y principios de 1990 sin ninguna formación diplomática, “de la celda de prisión al palacio presidencial”, por así decir. Al mismo tiempo, cientos de mis conciudadanos, igualmente poco preparados, se encontraron ocupando, como yo, altos cargos o puestos influyentes. Muchas veces envidié a esos licenciados de las escuelas diplomáticas, con su dominio de distintas lenguas y del Derecho internacional y su rica experiencia personal. Durante aquellos primeros meses, nos vimos obligados a solventar las dificultades que entrañaba la introducción de normas democráticas en nuestro país mediante la improvisación, recurriendo a invenciones drásticas y a conceptos más basados en el sentido común que en cientos de análisis y documentos de expertos. Todavía hoy, me sorprende que en aquellos años pudiéramos sacar adelante en una única semana cosas que, en condiciones de estabilidad, hubiéramos tardado años en preparar y aprobar. También pienso en todos aquellos gobiernos que se han visto sorprendidos por el curso fulminante de los acontecimientos – como tantas veces ha pasado en la historia – en países cuya evolución y situación venían siguiendo desde hacía años cientos de diplomáticos y observadores internacionales que habían elaborado miles de prolijos informes. Cito estos dos ejemplos para demostrar que la diplomacia no puede funcionar correctamente sin un compromiso personal y la fuerte determinación de encontrar soluciones y alcanzar objetivos; no puede dejarse descansar simplemente en las recomendaciones o decisiones de una maquinaria central. Espero que este libro anime a todos los lectores a participar activamente en la propagación de las libertades cívicas y las normas democráticas en todo el mundo.

Prólogo de los Ministros

Al dar respuesta a las demandas de la sociedad civil y de los gobiernos, los diplomáticos hacen una importante contribución al desarrollo democrático. Pero su labor es una gran desconocida. Sobre nuestra profesión siguen persistiendo anticuados estereotipos. Este “Manual del Diplomático” cuenta nuestra historia a través de monografías que documentan las medidas prácticas que los diplomáticos de muchos países democráticos han tomado en todo el mundo.

En el “Manual” se reconoce que la democracia no puede ser exportada ni importada: debe ser desarrollada por los ciudadanos de cada país. Tampoco existe una única fórmula para el éxito. Sin embargo, es frecuente que se solicite ayuda del exterior, y el material para formar y guiar a nuestros diplomáticos en la tarea de decidir cómo pueden dar una respuesta adecuada a dicha solicitud es muy escaso. Tanto la sociedad civil como los gobiernos pueden servirse del “Manual” para obtener un mejor entendimiento de lo que pueden hacer los diplomáticos, quienes, en la diplomacia pública actual, representan también a su propia sociedad civil.

Por lo tanto, el “Manual” ofrece un menú a la carta, un conjunto de herramientas que reúne las medidas que han funcionado en la práctica, desde escuchar y ofrecer comprensión hasta muchas formas concretas de cooperación.

Instamos a los 125 servicios diplomáticos representados en la Comunidad de Democracias a usar esta nueva herramienta de nuestra profesión y a contribuir con sus aportaciones. El “Manual” es un documento “vivo”. La Secretaría y el “Convening Group” de la Comunidad, el Comité Directivo Internacional, no gubernamental, el Consejo para una Comunidad de Democracias y el Embajador de Canadá Don Jeremy Kinsman, principal autor del Manual, junto con el Director de Investigaciones, Don Kurt Bassuener, lo actualizarán de forma regular y agradecerán sus comentarios y contribuciones, que podrán hacerles llegar a través de la página web www.diplomatshandbook.org. Desearíamos reconocer el trabajo de nuestros diplomáticos democráticos dándoles un lugar importante en futuras monografías y ejemplos prácticos.

Firmado por

Luís Amado

Ministro de estado y asuntos exteriores, Portugal
Presidente de la Comunidad de democracias

Radoslaw Sikorski

Ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, Secretario Permanente de la Comunidad de Democracias

Capítulo 1: Introducción

Fundamento

La Comunidad de Democracias se constituyó en Varsovia en el año 2000 con el propósito de encontrar vías “para trabajar conjuntamente y fortalecer la democracia” y va a celebrar su décimo año de existencia con una reunión conmemorativa de alto nivel que se desarrollará nuevamente en Polonia, en Cracovia, en 2010.

Como observaba el profesor de la Universidad de Cambridge John Dunn, aunque la democracia ha llegado a “dominar la imaginación del mundo”, también ha suscitado miedo y desconfianza en ciertos sectores.

La democracia no es un fin en sí misma. En tanto que forma de gobierno basada en el consentimiento de los gobernados, la democracia es un medio para la realización de las vidas individuales y para la consecución de objetivos comunes. Como tal, la democracia expresa las aspiraciones humanas que se consideran universales.

Aunque ningún modelo concreto de democracia se impone sobre los demás, sí pueden definirse sus principales elementos positivos. Entre los más señalados destacan: un gobierno elegido y sujeto a responsabilidad; un imperio de la ley transparente; unos medios de comunicación social independientes, la protección de los derechos humanos y la libertad de expresión; y la igual participación de todos en la elección de la representación política. Estos valores democráticos constituyen ideales realizables que actualmente iluminan las culturas políticas de la mayoría de los pueblos del mundo y representan la aspiración de muchos otros.

Según todos los datos, el número de Estados “libres” se ha doblado en las últimas décadas, en tanto que el número de Estados considerados “no libres” ha disminuido drásticamente.

Los observadores señalan, sin embargo, que está empezando a surgir una contracorriente negativa. Tal y como se demuestra en el documento *La defensa de la sociedad civil* (2008) del Movimiento Mundial por la Democracia, la democracia ha sufrido reveses recientes, habiendo surgido una reacción autoritaria caracterizada por su oposición a la mayor apertura propiciada por las nuevas tecnologías de la comunicación y la solidaridad internacional espontánea que generan en la sociedad civil.

Los regímenes autoritarios están haciendo causa común en una forma de resistencia conjunta al cambio democrático, en lo que una publicación del *German Marshall Fund* denominó “la internacional autoritaria”. Algunos de ellos alaban la estabilidad del “autoritarismo liberal” frente a los peligros de la “democracia no liberal”. Pero es difícilmente creíble que los habitantes de cualquier región del mundo prefieran gobiernos que ignoran el principio del consentimiento de los gobernados y utilizan la coerción. Es más, un gobierno represor resulta contraproducente a largo plazo: como observaba Gandhi “ni siquiera el más poderoso puede gobernar sin la cooperación del gobernado”, lo cual es ahora, cuando los modelos democráticos son más universalmente visibles gracias a la revolución de la información, más cierto que nunca.

En todos los continentes se está produciendo una evolución favorable que se inspira en los líderes que han cambiado la historia como Nelson Mandela y Kim Dae-Jung. Ejemplos notables de restauración, consolidación o avance democráticos en los últimos años son los constituidos por Ghana, Malí, Nepal, Taiwán y Ucrania, y, como decía la novelista chilena Isabel Allende, “América Latina ha elegido la democracia”.

Cuando el tanzano John Menru señaló los siguientes objetivos al difunto periodista polaco Ryszard Kapuscinski, estaba pensando en un nuevo clima político para África, pero su alcance es universal:

- a. *Adoptar con carácter vinculante el principio del diálogo;*
- b. *Garantizar la participación de la sociedad en la vida pública;*
- c. *Respetar los derechos humanos fundamentales;*
- d. *Iniciar la democratización*

EL PROCESO DEMOCRÁTICO Y EL CAMBIO NO VIOLENTO

Es evidente que cada cultura democrática surge de la sociedad civil de una forma singular. Pero muchos de los desafíos que hay que vencer para alcanzar y consolidar la democracia son comunes, especialmente la siempre difícil transición desde una sociedad no democrática hasta una que lo sea, a través de los distintos elementos que componen la sociedad civil.

Ciertamente, los activistas democráticos y los miembros de la sociedad civil que luchan por crear condiciones democráticas en regimenes que distan de serlo se enfrentan con frecuencia al difícil dilema de elegir los métodos más efectivos para arrancar algún cambio a gobiernos autoritarios inflexibles. Los partidarios del cambio más impacientes a veces se ven tentados a optar por la acción directa violenta. Pero la maquinaria represiva de la seguridad del Estado puede imponerse duramente sobre una insurrección violenta que, en todo caso, corre el riesgo de perder el apoyo de la mayoría de los ciudadanos, preocupados por la seguridad.

La senda más habitual adoptada por la sociedad civil para transformar la represión autoritaria ha sido la de las reuniones y manifestaciones pacíficas, incluida la resistencia civil organizada, especialmente cuando un asunto o una injusticia concretos prenden la mecha del descontento y la protesta públicos. Gandhi definió el modelo de la desobediencia no violenta frente a leyes injustas en la primera campaña a favor de los derechos humanos que emprendió en Sudáfrica, y lo aplicó posteriormente en sus sucesivas campañas a favor de la autodeterminación de la India.

Una vez lanzada la democracia, sus beneficios concretos deben hacerse patentes para todos los ciudadanos. La democracia se basa en la realización de determinadas necesidades humanas básicas y debe aspirar a perfeccionarlas. La piedra de toque del proceso democrático está en la intersección entre la participación de los ciudadanos en su propio gobierno y la eficacia del gobierno al afrontar los desafíos prácticos a los que se enfrentan los individuos.

Así por ejemplo, la liberación de la pobreza extrema ha sido calificada como la primera de las libertades fundamentales, o como lo expone sucintamente Amartya Sen “la libertad y el desarrollo están inextricablemente unidos”.

John Dunn se refiere a la trayectoria de los triunfos de la democracia como una “historia de opción política”. Para tener éxito, la opción debe ser probadamente eficaz, no sólo para aquella mayoría que cosecha las mieles de la victoria electoral, sino para toda la sociedad en su conjunto.

La igualdad de oportunidades para las mujeres y el fin de su discriminación son objetivos y necesidades fundamentales. Como escribían Nicholas Kristof y Sheryl WuDunn en el New York Times “El mundo está despertando a una poderosa verdad”. Recordando el proverbio chino “las mujeres sostienen la mitad del cielo”, subrayaban el reconocimiento creciente, por parte de organizaciones tan variopintas como CARE y el Estado Mayor Conjunto de EE.UU., de que “concentrarse en las mujeres y las niñas es la forma más efectiva de combatir el extremismo y la pobreza global”.

La sucesión pacífica de líderes políticos democráticamente elegidos es también una necesidad universal. Al anunciar el ganador del Premio Mo Ibrahim al Liderazgo Africano en octubre de 2007, Kofi Annan mencionó particularmente los esfuerzos del ex Presidente Joaquim Chissano por construir la democracia de Mozambique sobre la reconciliación de los antiguos enemigos políticos.

Se ha aducido que la democracia puede ser un obstáculo para dirigir con rumbo firme las relaciones internacionales o para la organización de la defensa, especialmente en tiempo de peligro, pero el historial de los pueblos libres en ambas facetas es elocuente. En los últimos años, las sociedades democráticas han debatido la necesidad de limitar en cierta medida las libertades civiles en aras de la seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo. El proceso es casi siempre controvertido y el resultado de compromisos insatisfactorios. Lo que está claro es que la transparencia en los objetivos y el pleno debate democrático son esenciales para recabar el apoyo público.

También se ha discutido si determinadas condiciones y modelos económicos pueden ser más favorables a la implantación de la democracia en una sociedad. Algunos argumentan que la democracia opera más eficazmente únicamente a partir de cierto umbral de riqueza. No obstante, algunos de los países en desarrollo más pobres han elegido y mantenido la democracia con notable éxito.

Como decía el antiguo líder del Partido Liberal Demócrata británico, Paddy Ashdown, “la democracia es lo que el pueblo elige cuando disfruta de prosperidad suficiente para desear un sistema de gobierno capaz de proteger dicha riqueza”. El Estado de Derecho, que se ve favorecido por los gobiernos democráticos, es un marco legal esencial para las economías de libre mercado. Una inversión privada socialmente responsable puede sin duda sostener la transformación democrática. Pero los beneficios deben ser percibidos en general por la sociedad en su conjunto. Lo que es evidente es que para mantener la confianza pública, los gobiernos deben conseguir que el resultado económico positivo vaya acompañado de un beneficio general.

La práctica democrática debe aprenderse. Como observaba Isabel Allende, “un país, como un marido, es siempre susceptible de mejora”. Incluso una vez emprendido, el camino democrático constituye un proceso móvil y cambiante. La Doctora Jennifer Welsh, de la Universidad de Oxford, nos recuerda que un gobierno elegido y sujeto a responsabilidad dota a la sociedad de la capacidad de “autocorregirse” en la persecución de sus objetivos políticos. El Ministro de Asuntos Exteriores polaco, Radoslaw Sikorski, habló en la reunión de la Comunidad de Democracias celebrada en Lisboa en 2009 de la continua necesidad que tiene una democracia de “rediseñarse de forma consensuada, sin violencia.”

LA COMUNIDAD DE DEMOCRACIAS

Aunque la Comunidad de Democracias no pretende ser un bloque definido o formado sobre la base del antagonismo hacia los Estados no democráticos, los Estados miembros han dejado claro que aplauden la transición pacífica hacia formas de gobierno democráticas en el mundo. Si esta preferencia general se ve contradicha por el apoyo selectivo a países no democráticos en función de intereses energéticos, económicos o de seguridad, ello supone una merma de credibilidad. Como decía recientemente en Oxford David Miliband, Ministro británico de Asuntos Exteriores, “debemos resistirnos a los argumentos tanto de la derecha como de la izquierda de que hay que retirarse al mundo de la *realpolitik*”

Esto no significa descartar a la ligera los méritos de las políticas exteriores basadas tanto en la realidad de sus intereses nacionales como en sus aspiraciones. Pero el principio de “no hacer daño” también debe ser tenido en cuenta. La *realpolitik* carga con una historia dañina, especialmente durante la guerra fría, cuando las democracias intervenían para influir e incluso contrarrestar los resultados democráticos de otros países. La subversión de gobiernos elegidos democráticamente por supuestas razones de competencia internacional deja un amargo legado que pesa sobre las relaciones durante generaciones. Lo mismo ocurre con las alianzas de países no democráticos: el apoyo de Fidel Castro al golpe contra el gobierno de Checoslovaquia en 1968 y la posterior invasión, pesa a día de hoy sobre las relaciones checo-cubanas.

Más recientemente, se ha intentado imponer la democracia por la fuerza en otros países, algunos han justificado con una mala interpretación del principio de la “responsabilidad de proteger”. Los intentos inopinados de democratizar Estados inestables sin el apoyo del pueblo pueden desembocar en conflictos étnicos y confesionales. Este *Manual* auspicia la ayuda al desarrollo de los derechos civiles y la sociedad civil a largo plazo, lejos del alcance de las armas, haciendo hincapié en la necesidad de dar un apoyo receptivo a los ciudadanos, activistas democráticos o defensores de los derechos humanos ya comprometidos en el esfuerzo pacífico de empoderamiento.

Evidentemente, ello implica una paradoja. Por un lado, a lo largo de la historia mundial han sido muchos los supuestos en que las democracias se han ayudado unas a otras, desde las interconectadas revoluciones americana y francesa, hasta los vientos de cambio que barrieron Europa en 1848 o en 1989. Por otro lado, la democracia no es sino el proceso por el que los ciudadanos desarrollan un autogobierno popular para sí mismos.

Los diplomáticos de los países democráticos deben seguir con la tradición de apoyar a los demócratas e intercambiar los conocimientos prácticos, respetando al mismo tiempo la idea de que, en última instancia, la democracia es una forma de autogobierno que requiere que sea la propia sociedad civil la que haga las cosas.

En este espíritu, los países que participan en la Comunidad de Democracias valoran la oportunidad de los demócratas de todo el mundo de responder a las peticiones de apoyo de los grupos e individuos reformistas que luchan por introducir y mejorar el gobierno democrático y los derechos humanos en sus propias sociedades, y de trabajar con gobiernos y grupos no gubernamentales para mejorar el sistema democrático.

Los intentos de bloquear este apoyo receptivo de la sociedad civil internacional son especialmente preocupantes, sobre todo cuando, como quedará claro en este *Manual*, los derechos a ayudar y a ser ayudado son congruentes con los objetivos y obligaciones del Pacto de las Naciones Unidas de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los defensores de los derechos humanos, y la Declaración de Varsovia.

EL PAPEL DE LOS DIPLOMÁTICOS Y EL MANUAL

En busca de dicha ayuda, los grupos de la sociedad civil suelen volverse hacia las Embajadas o Consulados de los Estados miembros de la Comunidad de Democracias para recabar consejo y asistencia. No existe un conjunto codificado de procedimientos al que puedan remitirse los diplomáticos para dar una respuesta eficaz. Cada situación es diferente y presenta problemas y oportunidades no estructurados que los diplomáticos tienen que interpretar en función de elementos tanto locales como generales, entre los que se encuentran las propias relaciones bilaterales. Como han puesto de manifiesto las recientes actuaciones de las autoridades de Irán, cuando los regímenes opresivos se enfrentan a protestas populares, pueden inventarse falsas intrigas de injerencia extranjera, e impugnar la legitimidad de todo contacto entre los representantes diplomáticos y la sociedad civil local.

Durante las últimas décadas, la actividad de los diplomáticos de los países democráticos ha generado una considerable experiencia para prácticamente cualquier eventualidad. Considerando que la recopilación de dicha actividad puede resultar valiosa para dar respuesta a casos concretos que se plantean sobre el terreno, el *Manual* pretende recoger esta experiencia.

El *Manual del diplomático para la ayuda al desarrollo de la democracia* contiene un “instrumental” en el que se integran los recursos creativos, humanos y materiales de que disponen las Misiones. Recopila las formas en que las Misiones y los diplomáticos se han valido de estas herramientas en el pasado para apoyar el desarrollo democrático. El *Manual* pretende cubrir un completo abanico de condiciones y situaciones, desde los regímenes flagrantemente antidemocráticos y represivos hasta escenarios de recuperación post-conflicto y transición y consolidación democrática.

El Manual viene acompañado de una amplia variedad de monografías que documentan y explican las experiencias específicas de determinados países. Es importante analizar cada una de ellas en función de su contexto. Cada caso es diferente, pero obviamente hay características comunes. Además, debe tenerse siempre en mente que las

actividades y resultados que se dan en un escenario determinado pueden provocar una onda expansiva en la región y en otras relaciones más amplias o específicas.

Esperamos incluir en el futuro un mayor número de supuestos en los que una democracia “vieja” haya adaptado técnicas democráticas de otra “más joven”; la enseñanza de la experiencia democrática no es de sentido único. Así por ejemplo, los innovadores métodos brasileños que permiten a los ciudadanos participar en la elaboración de los presupuestos en la administración local han sido adoptados por el Reino Unido.

El análisis de todas estas experiencias confirma que nuestra creencia en la interdependencia que nos une es acertada. Es de esperar que también aporte a los profesionales ánimo, asesoramiento y más capacidad para apoyar a los demócratas allí donde se encuentren.

Capítulo 2: El contexto internacional

Solidaridad

“La venerable práctica de la solidaridad internacional” ha sido una fuerza colaboradora importante para el apoyo de los demócratas y la extensión de los beneficios de la democracia a los ciudadanos del mundo. En 1989, Vaclav Havel escribía al Congreso Internacional del PEN en Montreal, al que las autoridades de Checoslovaquia no le habían dejado asistir en persona:

“En el mundo de hoy, cada vez son más las personas conscientes de la indivisibilidad del destino del hombre en este planeta, de que los problemas de cualquiera de nosotros, cualquiera que sea nuestro país de procedencia – por muy pequeño y olvidado que sea – son los problemas de todos; de que nuestra libertad es también indivisible, y de que todos creemos en los mismos valores básicos y compartimos los mismos temores acerca de las amenazas que se ciernen actualmente sobre la humanidad.”

La globalización ha cambiado radicalmente el contexto de la indivisibilidad democrática, aumentando la sensibilización gracias a la mejora de las comunicaciones incluso en sociedades otrora cerradas o remotas.

Con todo, el Estado-nación sigue siendo el contexto principal. Los convenios y organizaciones internacionales promueven el reconocimiento de los derechos humanos, pero en última instancia éstos están sujetos a las circunstancias existentes en cada Estado. Tzvetan Todorov, profesor de filosofía moral, apuntó en su *Oxford Amnesty Lecture* que los habitantes de la mayoría de los países obtienen sus derechos más como ciudadanos de un Estado que como ciudadanos del mundo. Para la Comunidad de Democracias, el fortalecimiento de la capacidad de los Estados para garantizar los derechos de sus ciudadanos constituye un importante objetivo.

Aunque cada país experimenta a su manera el tránsito hacia la forma democrática que sus ciudadanos consideran más adecuada para su propia sociedad, estas transiciones tienen un punto en común: la democracia no puede importarse desde el exterior, y mucho menos imponerse. Los movimientos de reforma sólo pueden surgir desde dentro de las sociedades.

Desde luego, muchas veces parecerá que estos movimientos tienen todas las posibilidades en contra. Como observaba el escritor inglés Robin Wright, las confrontaciones entre “activistas democráticos con limitados recursos” y regímenes “que no tienen intención alguna de ceder el control” pueden parecer una “batalla injusta”. Aunque el apoyo y la capacitación procedentes del exterior pueden ayudarles a triunfar, los aliados y las ayudas externos deberán no obstante seguir siempre la dirección de los reformadores y agentes del cambio nacionales.

IMPLICACIONES DE LA ERA DE LA COMUNICACIÓN GLOBAL

Al subrayar la verdad de que todos los demócratas son socios en potencia, la revolución de las técnicas y tecnologías de la información ha alterado la realidad internacional al

proporcionar, al menos para aquellos que disponen de los medios adecuados, un acceso virtualmente libre a la información procedente del exterior, siempre y cuando las autoridades locales no la bloqueen.

La globalización de la información fomenta las conexiones, el conocimiento de las normas vigentes en otros lugares y el cotejo de las mejoras políticas y prácticas. Los jóvenes, que están cada vez más instruidos, están especialmente conectados con el exterior, y entre ellos, a través de instrumentos móviles de comunicación.

El torrente de las nuevas tecnologías de comunicación ha tenido un profundo impacto sobre los acontecimientos. Los medios de radio y televisión occidentales aceleraron el cambio en la Europa del este. Las máquinas de fax conectaron a los estudiantes chinos con el mundo exterior en 1989. Internet se convirtió entonces en un pilar fundamental para congregarse una extensa participación en la resistencia civil. En Serbia, Ucrania, el sureste asiático, el Líbano y Venezuela, la nueva herramienta de los mensajes de texto movilizó las manifestaciones populares. Más recientemente, en Irán, Twitter y Facebook se convirtieron en medios de conexión clave hasta que el régimen cerró las redes.

Ha surgido una cultura internacionalista de “ciberciudadanos”. Los aparatos de comunicación portátiles les permiten ser testigos y transmitir al mundo los acontecimientos a medida que se van produciendo, en tiempo real. Estos “ciberciudadanos” y “bloggers” permitieron al mundo presenciar la crudeza de la violenta represión de las manifestaciones pacíficas en Myanmar en 2007. La combinación de las cámaras digitales de los “ciberciudadanos” y las páginas web globales como YouTube mostraron al mundo la trágica muerte de la estudiante iraní Neda Agha Solyan en una calle de Teherán. Estos episodios demuestran que para los regímenes represivos se está haciendo cada vez más difícil usar la fuerza bruta sin ser observados.

Sin embargo, todo indica que seguirán intentándolo, incluso aunque los movimientos encaminados a restringir la conectividad vayan contra el interés nacional de mejorar la competitividad en sociedades como las de China o Irán, donde los usuarios de Internet se multiplican día a día.

Existen recientes ejemplos, prominentes y obvios, de los movimientos defensivos que se pueden realizar, especialmente en periodos de agitación o protesta, en sociedades restrictivas, materializados en las actuaciones dirigidas a restringir el acceso a Internet y a cerrar páginas web y redes inalámbricas.

En China, muchas páginas extranjeras de difusión de noticias o de sucesos concretos son bloqueadas periódicamente o selectivamente filtradas por el “Gran Cortafuegos” creado por el Gobierno chino para evitar que los usuarios de Internet puedan comunicarse libremente con el mundo exterior, en un esfuerzo sostenido por imponer una censura muy intensa, especialmente cuando se producen disturbios, como fue el caso en Tíbet y Xinjiang. Pero estos muros pueden circunvalarse con la ayuda de los defensores del acceso a la información externos. El grupo *Global Internet Freedom Consortium* ha creado un programa informático anti-censura denominado FreeGate, para eludir el bloqueo de páginas dentro de la propia China, mediante el acceso a servidores externos a China que cambian muy rápidamente. El programa FreeGate puede ser descargado por

los usuarios de Internet de todo el mundo y fue ampliamente utilizado durante el cierre de servidores y páginas web en Irán en 2009. El denominado *Chinese Internet Project* de la Universidad de California, Berkeley y de estudiantes del Munk Center de la Universidad de Toronto también ofrece programas que han permitido igualmente a los usuarios de Internet de sociedades cerradas tener acceso a noticias del extranjero y contacto con el mundo exterior.

Pero, como ha manifestado el Profesor Xiao Qiang, director del *Chinese Internet Project*: “Se están volviendo más sofisticados. Aprenden de los errores del pasado.” Las autoridades chinas han estudiado los episodios de protestas ocurridos en Europa del este y en Irán para diseñar técnicas defensivas de intervención tecnológica, en un intento de controlar las comunicaciones y moldear la opinión pública.

Mientras que la tecnología siga evolucionando, seguirá existiendo la tensión entre la formidable corriente hacia una comunicación abierta y el deseo de los gobiernos represores de controlar los acontecimientos. Las Embajadas tienen un papel que desempeñar, en ocasiones extremas abriendo los sistemas de comunicación de la misión a los ciudadanos locales.

UN NUEVO PARADIGMA PARA LA DIPLOMACIA

Como profesión, y en la práctica, la diplomacia está experimentando un cambio radical, Incluso a pesar de que, como señalan Ministros Amado y Sikorski en el Prefacio, sigan persistiendo sobre nuestra profesión estereotipos anticuados. El *International Forum on Diplomatic Training* reúne anualmente a los Directores de las academias o escuelas diplomáticas para que debatan informalmente sobre los retos de esta transformación. En la reunión alebrada en 2007 en Maputo, el antiguo presidente de Mozambique, el Dr. Joaquin Chissano, subrayó que los diplomáticos debían relacionarse más con las organizaciones de la sociedad civil. Esta relación esencial suele ponerse en entredicho en las sociedades represivas.

En el pasado, las relaciones diplomáticas se establecían estrictamente de Estado a Estado, y se conducían mediante transacciones privadas entre diplomáticos y funcionarios de la administración. En los últimos años, la diplomacia practicada por muchas naciones democráticas “se ha hecho pública” y ha adoptado un semblante más humano. Para la mayoría de las democracias, han quedado atrás los días en que las embajadas se preocupaban únicamente de mantener “buenas relaciones” con el gobierno anfitrión independientemente del carácter de éste, como recordaba un antiguo diplomático rememorando su mandato en la Birmania de los años ochenta, cuando los derechos humanos no ocupaban un lugar muy alto en la jerarquía de las prioridades de las Embajadas.

En la actualidad, es mucho más probable que los embajadores y diplomáticos hagan hincapié en una relación más amplia y directa con los ciudadanos del país anfitrión y no sólo con los representantes estatales. Es más, las relaciones diplomáticas no son sino un conducto internacional: en todas partes se están creando redes internacionales de contactos de ONG, estudiantes, investigadores y ciudadanos en torno a temas, intereses y tareas concretas, que se han visto facilitadas por las tecnologías de la comunicación. El campo de trabajo de los internacionalistas y activistas democráticos es multifacético.

Es necesario que la diplomacia responda – que sea, como dijo el Embajador Jiri Grusa en la reunión del *International Forum* en Maputo, “un árbol con muchas raíces.”

El proyecto sobre seguridad nacional de la Universidad de Princeton llamado “Para forjar un mundo de libertad bajo el imperio de la ley” señala, como uno de los objetivos comunes de la democracia, el apoyo a “gobiernos populares, sujetos a responsabilidad y respetuosos con los derechos humanos (“PAR”, por sus siglas en inglés)”. El trabajo aboga por evitar toda injerencia pero defiende que “la mejor manera de conseguir que los gobiernos se unan al grupo de los PAR es conectar, tanto a los gobiernos como a sus ciudadanos, de todas las formas que sea posible, con otros gobiernos que ya sean PAR y ofrecerles los incentivos y el apoyo necesarios para que sigan su ejemplo.”

Con este espíritu, en la diplomacia contemporánea las embajadas y los consulados se han convertido en vehículos de asistencia y diplomacia pública, y en agentes que promueven el contacto y la comunicación entre los ciudadanos y organizaciones no gubernamentales y grupos de los países anfitriones y de origen. Además de fomentar y facilitar algunas de estas conexiones, las embajadas están llamadas a promover y defender los derechos de las personas a comunicarse de este modo. También intervienen, en su caso, para defender y apoyar a los defensores de los derechos humanos y a los activistas democráticos amenazados, ya sea abierta y públicamente, o, cuando el caso lo precisa, privadamente, por debajo del radar. Emitir mensajes coherentes sobre los derechos humanos y la gobernanza es parte central de la misión diplomática de muchas democracias, de conformidad con lo acordado con las autoridades de la misión. Una democracia tiene que ser capaz de demostrar liderazgo democrático con el ejemplo.

El *Manual* mostrará las muchas formas en que esto se ha realizado en el pasado, incluso cuando, por desarrollar esta actividad legal, gobiernos autoritarios han intentado intimidar o expulsar a los diplomáticos. Los gobiernos represores pueden, como de hecho ha sucedido, reaccionar contra el contacto directo entre los diplomáticos y la sociedad civil. El ejemplo extremo de ello es lo sucedido en 2009 en Irán, cuando unos trabajadores locales contratados por la Embajada del Reino Unido que no gozaban de inmunidad diplomática fueron detenidos y juzgados. Es posible que en circunstancias en que las autoridades locales estén intentando culpar al exterior de protestas internas cuya legitimidad no desean reconocer, sean necesarias otras formas de acercamiento.

En algunas circunstancias, la responsabilidad del apoyo directo a la sociedad civil tal vez deba dejarse en manos de las organizaciones no gubernamentales, en las que las embajadas deberán confiar. Las ONG no son, *per se*, instrumentos al servicio de las embajadas o de los intereses nacionales, pero comparten un mismo interés en las aspiraciones de la sociedad civil en pos de una forma de gobierno democrática.

En circunstancias controvertidas, cuando las relaciones bilaterales son complicadas, es fundamental que la iniciativa diplomática de apoyo a los defensores de los derechos humanos y activistas democráticos sea bienvenida e incluso recompensada en el sistema de promoción de carrera de los ministerios de asuntos exteriores. Incluso en las circunstancias más difíciles y cerradas, es mucho lo que un diplomático creativo y experimentado puede hacer, como se verá en las páginas siguientes.

REVOLUCIÓN, REFORMA Y APOYO EXTERIOR – MONOGRAFÍAS

En la práctica, existe un “derecho a ser ayudado” tanto como un “derecho a ayudar”. El papel de los agentes exteriores no es nunca principal, pero su apoyo catalizador puede ser fundamental, cuando no determinante.

Todas las situaciones son diferentes

Cada país y cada situación es diferente, pero existen pautas comunes en la forma en que la solidaridad internacional beneficia a las luchas a largo plazo a favor de los derechos humanos y la autodeterminación.

Este *Manual* ha sido concebido para ser aplicable, de distintas formas, a una amplia variedad de condiciones. Los desafíos a los que deben enfrentarse los diplomáticos de los gobiernos democráticos difieren en función de si están ayudando a demócratas que viven bajo un régimen represivo, a frágiles democracias emergentes, incluidas las que se encuentran en situación de recuperación post-conflicto, o a democracias recién transformadas que deben consolidar sus avances democráticos.

Las monografías reflejan la amplia distribución geográfica de la experiencia diplomática. Como se ha subrayado anteriormente, la democracia florece en todos los continentes. Al escoger las monografías se ha pretendido también presentar una variedad representativa de los diferentes tipos de transición.

El *Manual* documenta distintos supuestos de transición pacífica hacia formas de autogobierno, como es el caso de Tanzania. Ayudar al amplio número de países y sociedades civiles que se encuentran en el difícil proceso de desarrollo y consolidación democráticos es un deber solidario.

El *Manual* presenta monografías en las que la transición democrática de sociedades represoras se ha visto coronada con el éxito, como las de Sudáfrica o Chile. Las monografías se centran especialmente en la actividad diplomática encaminada a apoyar a la sociedad civil del país antes del fin del régimen autoritario. Pero en países como estos, en los que los activistas democráticos habían trabajado para poner fin al autoritarismo, las transiciones a la democracia se vieron favorecidas en gran medida por las posibilidades de que gozaron los demócratas durante años de prepararse para la democracia a través del acceso a programas ofrecidos desde el ámbito internacional para ampliar sus conocimientos jurídicos, económicos y en otras esferas clave para el gobierno

El *Manual* también presenta monografías de situaciones actuales, como las de Myanmar o Zimbabue, en las que los regímenes represivos son estancos a la asistencia exterior, al menos a la procedente de las democracias, y en las que los diplomáticos trabajan en difíciles circunstancias de mínima comunicación productiva con las autoridades anfitrionas pero continúan siendo considerados por los activistas democráticos de estos países como fuentes de ánimo y apoyo.

El valor del ejemplo en la solidaridad internacional

Los reformistas y activistas internos con frecuencia buscan inspiración en los modelos que ofrecen otras sociedades, y toman nota de experiencias previas semejantes de otros reformistas, muchas de las cuales son relativamente recientes. Al fin y al cabo, la consolidación de sistemas democráticos reales es principalmente un fenómeno de la última mitad del siglo XX, espoleado por el final de la Segunda Guerra Mundial, la descolonización y el final de las dictaduras en Grecia, Portugal y España a mediados de los años setenta, y más recientemente, por el final de la Guerra Fría.

El ejemplo de la resistencia no violenta de Gandhi sirvió de modelo a cientos de millones de aspirantes a la democracia. Más recientemente, la aventura del movimiento de la *Solidarinosc* (Solidaridad) en Polonia ejerció una inmensa influencia más allá de la región. También puede transmitirse el ejemplo institucional, como el esfuerzo chileno por construir una Comisión de la verdad y la reconciliación, cuyo modelo demostró ser de utilidad algunos años después en Sudáfrica, Ruanda y Marruecos, así como en otros escenarios de post-autoritarismo y post-conflicto. La respuesta de la sociedad civil a las amenazas contra la integridad de los procesos electorales también se inspira en las recomendaciones de aquellos que han experimentado intentos semejantes: un ejemplo de ello lo constituye el proceso de aprendizaje de los demócratas ucranianos con los expertos en transiciones veteranos de otros países europeos como Serbia y Eslovaquia.

Las actuaciones internas o nacionales que fueron decisivas en estas y otras luchas a favor de la democracia – tales como las manifestaciones, boicots y demás formas de resistencia civil no violenta – nacieron de un marco exterior solidario de medidas psicológicas, políticas y prácticas que fue limitando las opciones de los gobiernos no democráticos. Los regímenes represores también estudian ejemplos anteriores.

Las posiciones adoptadas en el ámbito internacional por los gobiernos democráticos de otros países pueden ser cruciales. En Chile, el apoyo exterior a la sociedad civil se inició con la acción humanitaria consistente en ofrecer asilo a miles de refugiados tras el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973. Durante los 15 años siguientes, la subsiguiente diáspora de exilados chilenos mantuvo la represión policial existente en Chile en el primer plano de la consciencia de los demócratas de todo el mundo.

En consecuencia, distintas organizaciones sindicales de Europa y Norteamérica, partidos políticos como los socialdemócratas y los demócratas cristianos, y líderes políticos individuales como el Canciller alemán Helmut Kohl o el Senador Edward Kennedy infundieron en los ciudadanos de Chile la seguridad de que no estaban solos en la lucha que empezaba a organizarse contra la represión de la dictadura de Pinochet.

No tomar postura a favor de los activistas o reformadores democráticos también puede ser muy nocivo. Como dijera en su día el Presidente de Venezuela Carlos Andrés Pérez, la falta de respuesta puede ser una forma de intervención.

Los regímenes autoritarios intentan reivindicar su legitimidad basándose en el apoyo que reciben de otros países que dependen de ellos por razones de seguridad u otros intereses. Como se ha señalado anteriormente, en muchas ocasiones los gobiernos democráticos y sus representantes han condicionado la cooperación de Estado a Estado (salvo la ayuda humanitaria) a la modificación de algunos comportamientos. Pero es

fundamental que los gobiernos democráticos vayan más allá de la protesta episódica frente a las violaciones de los derechos humanos. Si fuera posible, deberían intentar mantener programas sostenidos de apoyo al desarrollo democrático, insistiendo en el diálogo abierto con los países anfitriones para tratar condiciones básicas, especialmente las que afectan a la sociedad civil. Incluso muchos regímenes autoritarios se sienten obligados a fingir algún tipo de intención reformista, lo que puede abrir posibilidades y brechas potencialmente valiosas para los activistas y reformistas democráticos.

Pero una vez que haya quedado claro que el acercamiento a las autoridades del país anfitrión va a ser improductivo, es importante que las democracias contrarresten las demandas de apoyo internacional de los regímenes opresores que abusan de sus poblaciones. Un método efectivo es la acción internacional coordinada, como las sanciones específicas, como fue el caso de los embargos de armas y de productos petrolíferos durante el régimen del apartheid en Sudáfrica. Las sanciones coordinadas hicieron insostenible la economía, especialmente en lo que se refiere a los gastos para la guerra contra los Estados más beligerantes. En este caso, el factor fundamental fue que la imposición de sanciones exteriores fue solicitada por los propios movimientos antiapartheid sudafricanos, el ANC y la UDF. Una cuestión importante en la actualidad es saber hasta qué punto se puede contar con la solidaridad internacional: si los ricos “petro-estados” u otros países poco afines a la democracia contrarrestan las sanciones con su propia ayuda financiera, el efecto perderá fuerza.

Las sanciones también pueden resultar polémicas, porque, si su objetivo no está debidamente delimitado, pueden redundar en perjuicio de las víctimas de una sociedad oprimida. Un ejemplo de ello son las sanciones reforzadas de la Unión Europea contra los miembros del poder judicial de Myanmar responsables de la persecución legal del líder de la oposición Aung San Suu Kyi, y contra las empresas controladas por el Estado y personal clave de la junta en el poder.

Mantener el apoyo internacional a la sociedad civil

La importancia de la sociedad civil a la hora de erigir los fundamentos de la gobernanza democrática no puede ser exagerada. En luchas como las de Chile o Sudáfrica, el respaldo y la ayuda de los lazos forjados con la sociedad civil en el exterior fueron fundamentales en la formación de coaliciones de activistas y reformistas de amplia base.

Pero la emergencia de la sociedad civil depende de una amplia variedad de grupos que no tienen por qué tener objetivos políticos explícitos. Los grupos locales formados en torno a la defensa de un extenso abanico intereses sociales, entre ellos, los derechos de la mujer y de los jóvenes, la protección del medio ambiente, la libertad de prensa y de expresión cultural, los derechos de los propietarios de casas o de tierras, y de profesiones como la de juristas o arquitectos, representan un capital humano esencial y requieren el apoyo de las redes internacionales configuradas por las fundaciones, agencias y organizaciones de países democráticos con vocación de promover el contacto y el desarrollo de la democracia más allá de las fronteras. Ayudarles a establecer contacto es una tarea esencial de la nueva diplomacia democrática.

Los regímenes autoritarios restringen cada vez más el espacio en el que la sociedad civil puede operar y suelen prohibir la ayuda exterior financiera y de otra índole de los

gobiernos extranjeros. Así, los gobernantes intentan hacer ver que los reformistas están a sueldo de las embajadas extranjeras. En un ejemplo extremo, la fiscalía, en los recientes juicios-espectáculo celebrados contra reformistas en Teherán, acusó a los imputados de ser “el brazo de la revolución violeta..., el movimiento feminista, el movimiento a favor de los derechos humanos, el movimiento laboral sindicalista, organizaciones no gubernamentales y movimientos de ética civil.” De hecho, la fiscalía estaba acusando al pueblo iraní.

Pero estas circunstancias paranoicas pueden hacer que la ayuda financiera exterior, por modesta que sea, de las embajadas a la sociedad civil resulte arriesgada también para los destinatarios. Las organizaciones y los grupos de defensa internacionales son en algunas circunstancias alternativas adecuadas para prestar dicha ayuda. Disfrutan de la financiación de algunos gobiernos democráticos al amparo de los programas de apoyo al desarrollo de la democracia, pero su actuación sobre el terreno debe ser probadamente independiente del gobierno, lo que en cualquier caso suele mejorar su eficacia.

La construcción democrática y la consecución de los derechos humanos son temas políticos laicos para la gran mayoría de activistas. Sin embargo, históricamente ha sido frecuente que grupos confesionales asumieran un papel activo. La Iglesia Católica desempeñó un papel ético y práctico fundamental, reconfortando a los opositores a la dictadura en Polonia, Chile y Filipinas. Los monjes budistas están hoy en la vanguardia de la oposición al régimen dictatorial de Birmania y de la defensa de los derechos humanos en el Tíbet. La Hermandad Musulmana, en sus distintas formas, ha adoptado una postura de oposición a los regimenes autoritarios de algunos países de Oriente Medio que muchas democracias están dispuestas a respetar y apoyar.

No es sorprendente que la naturaleza de los valores que están en el corazón del apoyo a la democracia en política exterior haya contribuido igualmente a que diversos grupos religiosos se hayan enrolado en la promoción de los derechos humanos. Especialmente notable fue la expulsión de la Iglesia Reformada Holandesa de Sudáfrica de la Alianza Mundial de las Iglesias Reformadas, que agudizó el aislamiento de aquellas partes de la sociedad sobre las que se apoyaba el régimen del apartheid.

Los grupos religiosos están también en la vanguardia de la ayuda al desarrollo, y muchos apoyan a ONG religiosas como World Vision o Cáritas. La Comunidad San Egidio es un ejemplo de un grupo religioso dedicado a la mediación y a la solución amistosa de controversias.

ELECCIONES

Aunque la democracia no se define sólo por unas elecciones libres y justas, el derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus representantes en el gobierno es un requisito básico de la misma.

Las agencias internacionales ayudan y asesoran en la gestión y organización técnica de las elecciones, así como en la elaboración de las leyes electorales. Muchos programas de ayuda al desarrollo respaldan proyectos diseñados para informar al gran público de cómo los ciudadanos pueden beneficiarse del proceso electoral y participar en él..

Organizaciones regionales o interregionales tales como la Unión Europea, la OSCE, la OEA o la Commonwealth, establecen como requisito de admisión que exista esta práctica democrática, y vigilan y comprueban si las elecciones son libres y justas o no. Sin embargo, la práctica democrática de algunos miembros de la OSCE es únicamente de boquilla. Algunos incluso niegan el derecho de la organización a supervisar sus procesos electorales, algunos de los cuales no se han considerado ni libres ni justos.

Un ejemplo de cooperación internacional en apoyo a unas elecciones fue la intervención de la organización encabezada por la ASEAN, “Amigos de Camboya”, antes, durante y después de las primeras elecciones multipartidistas de Camboya en 1998, que llevó consigo la creación y posterior asesoramiento de la primera Junta Electoral Nacional. Indonesia y Filipinas encabezaron un grupo plurinacional que, con la destacada participación de Japón, auspició conversaciones para que todos los líderes políticos en el exilio pudieran regresar y participar en los comicios. Las elecciones dieron como resultado un Parlamento sin mayoría absoluta, y los diplomáticos animaron y ayudaron al rey Sihanuk a concertar un panorama político negociado y estable.

Cuando unas elecciones corren el riesgo de ser manipuladas, se puede recurrir a un amplio abanico de contactos internacionales y a la movilización de la sociedad civil. Los contactos continuados con las ONG han tenido un papel clave en la gestión de crisis electorales, tal y como ocurrió en Ucrania en 2004, o anteriormente en Eslovaquia, Croacia, Serbia y Georgia, y posteriormente en Kirguistán. La recuperación de la transparencia de las elecciones en Ucrania se debió a las presiones y protestas masivas de los movimientos reformistas y democráticos, pero también fue importante el apoyo internacional prestado a lo largo del tiempo por gobiernos, embajadas y ONG, como se pone de manifiesto en la monografía sobre Ucrania de este *Manual*.

Las elecciones presidenciales de 2008 en Kenia y Zimbabue fueron especialmente difíciles. Estas experiencias han puesto de manifiesto que es importante ayudar a las democracias emergentes a algo más que a imitar la mera técnica de la organización de elecciones: hay que incorporar los derechos humanos a la legislación. Deben establecerse mecanismos efectivos de resolución de conflictos para garantizar la estabilidad post-electoral. Y los titulares de los cargos deben acostumbrarse a competir con quienes luchan por ellos legítimamente, algo que va en contra de las costumbres arraigadas en muchas sociedades.

Cuando las elecciones se desarrollan en condiciones totalmente faltas de transparencia, como en las elecciones presidenciales de 2009 en Irán, en las que no hubo una comisión electoral independiente, ni observadores extranjeros, y en las que los representantes de la oposición fueron apartados del escrutinio del transporte y de la apertura de las urnas, así como del recuento de votos, el régimen paga un precio muy elevado en términos de credibilidad, tanto a nivel nacional como internacional.

Al final, los regímenes que no han obtenido un apoyo público, demostrable y verificable a través de un proceso electoral legítimo y transparente son rechazados y terminan cayendo.

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Hemos de insistir en que la celebración de elecciones únicamente es el punto de partida de la democracia. En algunas ocasiones, cuando los vencedores de las elecciones llegan al poder, caen en la tentación de limitar la democracia o volver de nuevo a una autocracia descarada. “Una persona, un voto, una vez” era un eslogan que mostraba el escepticismo existente ante la democracia en Sudáfrica, y ha sido utilizado para negarle el poder a la Hermandad Musulmana en más de un país árabe.

Por desgracia, el eslogan ha pasado a describir una tendencia generalizada. Las elecciones se dejan de celebrar o se amañan para mantenerse en el poder, lo que tiene un efecto terriblemente corrosivo para la moral pública que puede durar muchos años. Como ha señalado el líder de la oposición en Zimbabue, Morgan Tsvangirai, una cultura política de abuso y corrupción puede sobrevivir a cualquier líder autoritario concreto, ya que sus beneficiarios buscan consolidar y perpetuar su hegemonía. Los aparatos de seguridad y las élites que los líderes opresores instalan para mantener el orden y su propio poder adquieren gran interés en que no se produzca ningún cambio, y suele convertirse en el poder real a la sombra de los gobiernos autoritarios. Para que una transición tenga éxito, la negociación de estrategias de salida para las personas que ostentan la autoridad puede ser un factor necesario.

El desarrollo de la democracia tiene una doble dimensión temporal: a corto plazo, la de los desafíos y oportunidades para obtener el derecho a unas elecciones libres, y el trayecto a más largo plazo de la consolidación democrática, que requiere que el apoyo democrático se mantenga largo tiempo después de la celebración de las primeras elecciones.

La mayoría de las jóvenes democracias no tienen que enfrentarse a una resistencia armada contraria a la transición democrática. Pero los retos que afrontan las democracias emergentes son de enorme magnitud. Hay un “momento de legitimidad” en el que una nueva democracia requiere apoyo internacional inmediato. En 1996, Sierra Leone consiguió celebrar unas elecciones justas pese a los esfuerzos por boicotearlas de un ejército rebelde opositor. Sin embargo, no recibió la ayuda al desarrollo necesaria para consolidar su frágil democracia, pese a que los embajadores residentes de democracias que hubieran podido prestarla intentasen convencer a sus capitales de la importancia y urgencia de la ayuda. El valiente experimento democrático del Presidente Kabbah sucumbió pocos años después a los rebeldes armados. (Aunque después se restauró el camino hacia la democracia, como veremos en la monografía correspondiente.)

Las nuevas y frágiles democracias precisan una ayuda continuada. La creación del Centro Internacional para la Transición Democrática en Budapest, aprobada por la Comunidad de Democracias durante su conferencia bienal celebrada en 2005 en Santiago, responde al propósito de poner en común los 20 años de esfuerzos que la comunidad internacional ha dedicado a apoyar a las sociedades democráticas, ofreciendo ejemplos de transiciones a los activistas que aspiran a la democracia, y ayudando a los que están en periodo de transición a consolidar sus avances. A lo largo de estos 20 años, se han producido numerosos errores de previsión y fijación de prioridades, pero también se han extraído valiosas lecciones.

Lo que está claro es que, como ya advirtiera Fareed Zakararia, el “largo, duro y arduo” camino de la consolidación democrática significa que las democracias donantes y las asociadas deben aceptar “un compromiso constante, ayuda, esfuerzos multilaterales y un mundo, no blanco y negro, sino gris”. Los ciudadanos de las nuevas democracias son los únicos en condiciones de clarificar y definir su sociedad. El apoyo exterior puede desempeñar un papel secundario, ayudándoles a dotarse de la capacidad y de los medios que su proceso de desarrollo requiere, pero su propósito debe ser el de capacitarles para elegir a sus propios representantes de gobierno y sus objetivos políticos. Como ya predijera Salvador Allende para Chile, es el pueblo el que hace la historia. Es este por tanto el que debe llevar a cabo lo que el ministro Sikorski denomina “trabajo de auditoría” del gobierno electo, mediante una vibrante democracia participativa y representativa, apoyada por unos medios de comunicación libres y responsables.

En todos los continentes se han llevado a cabo con éxito transiciones democráticas. Ningún pueblo de ninguna parte del mundo debe ser considerado como incapaz o incompetente para determinar en última instancia su propio destino, ni juzgado como “no preparado” como ocurrió en Hong Kong o como manifestaron falsamente algunos funcionarios rusos para justificar la merma de la democracia en Rusia durante la última década.

TRABAJAR UNIDOS

La eficacia de la ayuda al desarrollo democrático aumenta cuando los socios democráticos trabajan unidos.

La acción individual y a veces concertada – representación en materia de derechos humanos, o actividad en apoyo del desarrollo democrático – es lo que las misiones diplomáticas de los miembros de la Comunidad de Democracias aspiran a realizar sobre el terreno. El siguiente capítulo, referente a las aplicaciones del instrumental a su disposición, pretende explicar en detalle las maneras en que dichos esfuerzos, coordinados e individuales, se han desarrollado en el pasado, con éxito o sin él.

Capítulo 3: El instrumental del diplomático

Introducción

El capítulo 3 expone desde tres puntos de vista los tipos de oportunidades y de dificultades que los diplomáticos encuentran en el apoyo al desarrollo de la democracia: 1) los recursos e instrumentos de que dispone un diplomático; 2) la forma en que los diplomáticos han desplegado estos recursos, a lo largo de las últimas décadas y en multitud de situaciones, en apoyo de la sociedad civil y el desarrollo de la democracia; y 3) su utilización a favor de socios locales, objetivos estratégicos y programas. Está claro que el contexto local es de primordial importancia, incluida la actitud, a veces hostil, de las autoridades locales.

Se pone el énfasis en que se trata de herramientas de “poder blando”. El examen de numerosos ejemplos de transición democrática en las últimas décadas muestra que, así como la democracia no puede ser impuesta a un pueblo desde el exterior, tampoco es probable que triunfe mediante el uso de medios violentos desde el interior.

El contexto para la siguiente exposición es el de representaciones diplomáticas bilaterales: lo que los diplomáticos y las embajadas pueden hacer en sus destinos en el exterior para apoyar el desarrollo de la democracia en sus relaciones con la sociedad civil y las autoridades locales. Se hace notar, sin embargo, que el proyecto del *Manual* es una tarea de una organización multilateral, la Comunidad de Democracias.

Existe, desde luego, considerable actividad en foros **multilaterales** sobre derechos humanos y desarrollo democrático: naturalmente, el Comité de Derechos Humanos de la ONU debe ser el escenario central en la promoción de los mismos, aunque su eficacia permanece obstaculizada por las maniobras de algunas naciones no democráticas decididas a bloquear cualquier escrutinio de sus abusos.

Aun así, el desarrollo democrático es en estos momentos un asunto de primer orden en la agenda de la ONU, en especial a través del Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia. Su profundo compromiso con las elecciones libres y limpias mediante su unidad de apoyo electoral y la asistencia proporcionada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a la consolidación de la democracia. En la conferencia fundacional de la Comunidad de Democracias en el año 2000, el Secretario General Kofi Annan declaró que: "Cuando las Naciones Unidas puedan llamarse a sí mismas con certeza una comunidad de democracias, estarán mucho más próximos los nobles ideales de la Carta de la protección de los derechos humanos y la promoción del progreso social en la ampliación de las libertades".

Otras organizaciones intergubernamentales, como la OSCE y su Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, la OEA o la Commonwealth of Nations (Mancomunidad de Naciones), consideran que la democracia es interdependiente con las exigencias del desarrollo económico y la seguridad humana, y dedican programas de apoyo al respecto.

La dimensión regional es importante. Hay abundantes pruebas de que el asesoramiento y el consejo de los socios regionales a las democracias emergentes son especialmente eficaces, debido a los puntos de vista comunes derivados de su proximidad regional y, con frecuencia, social. Un asunto multilateral de actualidad es, incluso en Asia, América y en toda Europa, el fortalecimiento de la capacidad de apoyo a la democracia en el

ámbito de las organizaciones regionales.

Sin embargo, el presente Manual no pretende tratar la actividad esencialmente diplomática de las delegaciones en los foros multilaterales relacionados con el desarrollo de los derechos humanos y las agendas para la democratización, limitándose a los mandatos “intra-país” asociados a las relaciones bilaterales.

Algunos estudiosos del campo de las ciencias sociales consultados para la preparación del presente *Manual* han recomendado una clasificación de las "mejores prácticas", a partir de un análisis empírico, dentro del creciente catálogo de ejemplos de apoyo al desarrollo de la democracia. Es obvio que algunas prácticas serán más eficaces que otras, dependiendo de la totalidad de las circunstancias y la combinación de materias que forman el contexto. Pero la gama de experiencias y expectativas en el seno de la Comunidad de Democracias aboga por un proceso documental que sea más descriptivo que prescriptivo.

En consecuencia, el presente capítulo del Manual ilustra los principios y propuestas poniendo de manifiesto una serie de casos concretos de compromiso diplomático.

CUATRO ADVERTENCIAS

El Manual parte del principio de que los ministerios de asuntos exteriores aceptan, en la dirección de las relaciones exteriores **bilaterales**, la necesidad de adaptar la representación diplomática a los nuevos paradigmas de la diplomacia pública. Pero hay cuatro advertencias a tener en cuenta:

a) Habitualmente, en un momento dado, un país tiene un conjunto de intereses públicos y diferenciados que se reflejan en una relación bilateral y que los diplomáticos en el terreno tienen que gestionar simultáneamente. No hay conflicto entre los “intereses” y los “valores”, desde el momento en que la búsqueda de los valores democráticos es de interés nacional e internacional. La extensión de la democracia sustenta la seguridad internacional y la protección jurídica de la inversión y el comercio. La historia registra cómo los gobiernos democráticamente elegidos se interrelacionan de forma que fomentan y contribuyen a la paz, la seguridad y la prosperidad general, y a los intereses conjuntos de los socios democráticos. Sin lugar a dudas, hay también numerosos ejemplos de apoyo a los derechos humanos y a la democracia a los que se pone freno para no poner en peligro los objetivos de seguridad o económicos en juego. Las democracias deben ser capaces de representar la totalidad de sus intereses de forma eficaz y simultánea, en particular si existe un contexto de solidaridad con otras democracias. En cualquier caso, una relación estratégica bilateral gestionada con seriedad puede ser utilizada para argumentar en favor de la legitimidad de las ONG y de la transparencia.

b) Es importante que, dentro de un claro entendimiento de los intereses y fines de los países que los diplomáticos representan, las capitales de origen concedan poder a las iniciativas diplomáticas sobre el terreno. Los diplomáticos deben ser capaces de reaccionar frente a acontecimientos en rápida evolución. El diplomático canadiense Pierre Guimond describe la actividad de apoyo a la democracia en Praga en los años ochenta: “Los diplomáticos tienen que saber dónde quiere llegar el gobierno en términos

de política exterior y, a partir de ahí, el embajador es el responsable de la ejecución de la misma. Pero es imposible que los que se encuentran en la capital de origen decidan: “deberías ir a todas las manifestaciones y deberías hacer esto y aquello”. El Ministerio de Exteriores sabe lo que hacemos, porque enviamos informes regularmente. Se basa en resultados, no en acontecimientos. No es que nada suceda porque hayamos asistido a 36 manifestaciones. Estamos presentes porque algo está sucediendo”. Lo que “está sucediendo” se convierte en el resultado, y su destino está en manos de los activistas y reformistas locales, pero con el legítimo aliento de las embajadas democráticas.

c) Es también importante reconocer que, muchas veces, no se aprecia fácilmente el impacto de una actividad de difusión constructiva o de las iniciativas en apoyo del desarrollo democrático. Es necesaria una campaña coherente y sostenida para contribuir a construir la confianza en sí misma de la sociedad civil y para contener el comportamiento represor de las autoridades no democráticas. Pero, en sociedades autoritarias, el avance de la democracia puede llegar de forma rápida: los regímenes represivos tienden a hundirse desde el interior. “Cuando vives en un país autoritario, cuando estás en su interior, es difícil imaginar que puedan ceder el poder o marcharse. Pero, en realidad, ellos mismos causan su propia destrucción. Y sus cimientos se descomponen. Es cuestión de tiempo”. (Shari Villarosa, Encargada de negocios de EE. UU., Myanmar)

d) Por último, las autoridades del país anfitrión pueden intentar limitar las actividades de los diplomáticos a la comunicación con los canales oficiales designados, y restringir la interacción con la sociedad civil local, negando acceso oficial a los diplomáticos que consideran que están apartándose de estos estrechos límites. Pero, a la larga, estas prácticas conducen al aislamiento internacional de las autoridades en cuestión. Hay normas internacionales para garantizar que el ejercicio de la diplomacia no interfiera directamente con los asuntos internos, pero existen también obligaciones de rango superior para los gobiernos en cuanto al respeto a normas internacionales relacionadas con los derechos humanos, y para los gobiernos democráticos de insistir en hacer presentes aquellas obligaciones.

1. RECURSOS E INSTRUMENTOS DEL REINO UNIDO

Los diplomáticos pueden subestimar su posible impacto en la contribución a la confianza en sí misma de la sociedad civil y su éxito. Los recursos e instrumentos a su disposición, propios de su condición, son potencialmente significativos. A continuación exponemos algunos de tales recursos e instrumentos a que han recurrido los diplomáticos para apoyar a la sociedad civil, como describimos en este capítulo y en los casos monográficos siguientes.

INMUNIDAD: *el singular recurso de la inmunidad diplomática puede emplearse y compartirse en la práctica de forma que beneficie a personas y grupos que tengan objetivos de desarrollo democrático y reforma.*

Nota bene: Los países anfitriones no pueden retirar la inmunidad diplomática, pero algunos han expulsado diplomáticos por supuesta injerencia en asuntos internos. Con frecuencia, la excusa es que han apoyado objetivos políticos o partidistas específicos, en lugar del desarrollo de la democracia en general. La intimidación, incluso contra la familia de los diplomáticos, es un frecuente recurso de los regímenes autoritarios.

Ejemplos: Se han registrado numerosos casos en que la simple presencia en el lugar de los hechos de diplomáticos de gobiernos democráticos ha evitado la violencia estatal represiva. En Kiev, en 2004, representantes de la embajada de Francia y de la Comisión Europea llegaron al domicilio de un dirigente juvenil en el preciso momento en que la policía iba a detenerlo junto a los activistas democráticos allí presentes. La policía se retiró. En Nepal, en 2005, diversas embajadas en el país concedieron visados a disidentes amenazados y los diplomáticos de los países de asilo les acompañaron al aeropuerto y hasta las puertas de embarque para evitar que las autoridades les detuvieran.

También se han registrado casos de reacción estatal violenta frente a la intervención de diplomáticos sobre el terreno contra las acciones represivas. En 1973, en Chile, diplomáticos de varias democracias se presentaron en el estadio y en otros lugares en los que los militares golpistas habían reunido a los activistas detenidos, muchos de los cuales fueron posteriormente encarcelados o asesinados. El régimen expulsó al diplomático de mayor rango, el Embajador de Suecia señor Edelstam.

Las expulsiones de representantes extranjeros se han repetido numerosas veces desde entonces, las más recientes en Sudán, Myanmar y Belarús. Pero se ha incrementado en gran medida, y con resultados significativos, el número de ocasiones en que los diplomáticos han desplegado su presencia física para poner coto a la represión arbitraria de actividades legítimas. Las misiones también han hecho uso de su inmunidad para proporcionar asilo a demócratas bajo amenaza, extendiéndola hasta ofrecer alojamiento, como hizo en 1989, durante la mayor parte de un año, la embajada de EE.UU. con el científico chino Fang Lizhi, después de las protestas en Tiananmen.

Suele resultar muy útil para los fines de los regímenes represivos atribuir las protestas cívicas pacíficas a la agitación por parte de países extranjeros. Las autoridades de Irán lo han hecho recientemente y han sometido a juicio a empleados locales de la embajada británica, al no poder hacerlo con los funcionarios de la embajada que disfrutaban de inmunidad, en un intento de desacreditar las protestas ante los ciudadanos. En tales circunstancias, los diplomáticos tienen presente la necesidad de no exponer a los colegas con contratos locales o a terceros al riesgo de sufrir sanciones arbitrarias, sin, no obstante, reducir el derecho y el valor que supone para ellos mismos estar en contacto directo con la sociedad civil. En última instancia, las acciones de las autoridades del país anfitrión contra las embajadas extranjeras resultan costosas para este último y profundizan su aislamiento diplomático.

Muchos son los casos de gobiernos represivos que advierten a los diplomáticos a título personal de que sus actividades amenazan con poner en riesgo su inmunidad, con la consiguiente expulsión. Tales amenazas suelen acompañarse de la presentación por la policía de fotos de los diplomáticos asistiendo a manifestaciones o reuniéndose con activistas, una especialidad que la Sudáfrica del apartheid copió de los Estados policiales del este de Europa y de la propia URSS. La presión se extiende a veces a la intimidación e incluso a la violencia contra los miembros de la familia, para subrayar la advertencia de que las inmunidades deben contemplarse como un fenómeno bidireccional. Una técnica más perniciosa es el uso de bandas de matones para acosar y tratar de intimidar a los diplomáticos por persona interpuesta, como los alborotos provocados por el grupo juvenil "Nashi", patrocinado por el Kremlin, contra el Embajador del Reino Unido en Moscú. Cuesta que desaparezcan los viejos hábitos de intimidación, aun cuando rara vez tienen éxito.

Más complejos son los casos de regímenes autoritarios como Cuba, que retiran el normal acceso a las autoridades locales a los diplomáticos acusados de apoyar a la oposición local o a activistas y movimientos reformistas. Sin embargo, esto también tiene costes, pues se restringirá el acceso recíproco a los diplomáticos del propio país en el extranjero. La mayoría de las embajadas democráticas en Cuba han conseguido mantener una relación normal y positiva con los representantes de la sociedad civil, a pesar de la actitud estatal.

Dado que los diplomáticos están actuando únicamente en apoyo de la sociedad civil, estos esfuerzos por intimidarlos y desanimarlos han resultado normalmente vanos a la larga. Las consecuencias de las acciones recíprocas para limitar el acceso y la movilidad en el extranjero para sus propios diplomáticos y los costes en términos de los beneficios de la relación suelen ser suficientes para que las autoridades acepten directrices que sean razonables para el acceso de los diplomáticos a la sociedad civil. Dicho esto, hay ejemplos que surgen de un tipo de régimen dictatorial aislado y rechazado internacionalmente que es indiferente o que desprecia por completo las ventajas del intercambio diplomático, a expensas de la sociedad local. Los diplomáticos en Belarús y Myanmar trabajan en la actualidad en esta atmósfera de alejamiento de la realidad internacional, como ilustraremos con nuestros estudios monográficos de dichos países. Las acciones del gobierno de Irán contra las misiones diplomáticas han sido igualmente férreas desde la época en que el régimen revolucionario autorizó la ocupación de la embajada de los EE.UU. y la retención de los miembros del personal diplomático como rehenes en 1979. Hay una facción en el gobierno que es indiferente a los costes internacionales que tal conducta comporta para Irán.

EL APOYO DE LAS AUTORIDADES NACIONALES: el apoyo de las propias autoridades en las capitales de procedencia ofrece a los diplomáticos una eficaz influencia, la capacidad de ligar recompensas a comportamientos e, in extremis, la oportunidad de recomendar la imposición de sanciones.

Nota bene: Las relaciones diplomáticas son recíprocas. Como los beneficios van en los dos sentidos, su influencia puede ejercerse tanto a favor de mayor libertad de acción para los diplomáticos en su apoyo a la sociedad civil como ser un arma de las autoridades locales contra ellos. Los diplomáticos pueden instar a sus propias capitales a facilitar o dificultar los contactos de funcionarios visitantes del país anfitrión que acuden en busca de socios, de negocios o de otra clase, potencialmente beneficiosos, y de los programas de cooperación y contactos del Estado de origen. Los diplomáticos también promueven el apoyo de las autoridades de origen, que resulta crucial cuando sus propios nacionales se ven atacados en el extranjero.

Muchos de los episodios que requieren el apoyo e incluso la intervención de los diplomáticos se desarrollan rápidamente. Es esencial que los funcionarios sobre el terreno sean capaces de responder a la situación sin que tengan que preocuparse de que sus acciones sean cuestionadas a posteriori por sus autoridades, con consecuencias negativas para su carrera. Este es un poderoso argumento para la formación previa en apoyo a la democracia y los derechos humanos de los funcionarios del servicio exterior. Los simulacros son, cada vez más, un instrumento en la preparación de los diplomáticos.

Pero una vez en el lugar de destino, algunos diplomáticos sumamente atareados están con frecuencia bajo la tensión de la carga de las diversas exigencias de información y de

representación. Hay informes que señalan una tendencia de los funcionarios de nivel superior a desanimar las actividades de desarrollo de la democracia en favor de funciones burocráticas aparentemente más inmediatas. Esto exige un apoyo claro y explícito de las autoridades de origen a la defensa de los derechos humanos y de la democracia como prioridades fundamentales de los programas nacionales.

Ejemplos: Los líderes de los Estados autoritarios siguen buscando en general el estatus y la exposición positiva que ofrecen los viajes internacionales, por no mencionar las asociaciones empresariales pretendidas por los intereses industriales y económicos internos. Esto permite a las embajadas democráticas supeditar su apoyo a los contactos con los medios de comunicación, y los círculos políticos y de negocios a la moderación del comportamiento antidemocrático.

En los casos en que las autoridades intentan intimidar a los representantes diplomáticos, el apoyo de las autoridades del país de procedencia es crucial. En los 80, los diplomáticos canadienses reaccionaron a la advertencia de expulsión por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores de Sudáfrica señalando que la embajada de Sudáfrica en Ottawa sufriría rápidamente represalias, con el correspondiente impacto negativo en los intereses económicos y de otra índole de Sudáfrica.

Resulta claro en este momento que la advertencia, en 2004, por parte de diplomáticos de alto nivel de EE. UU., de que en caso de represión estatal el Gobierno de EE. UU. congelaría los activos personales en el exterior de los funcionarios de Ucrania, tuvo un considerable impacto moderador en su comportamiento. La actuación selectiva contra las transacciones financieras, personales y de otra índole, en el exterior de los funcionarios responsables de máximo nivel se utiliza cada vez más contra regímenes antidemocráticos, como los existentes en Zimbabue y Myanmar.

Las sanciones son un arma poderosa para moderar el comportamiento represivo. Incluso cuando los regímenes fingen indiferencia, como hizo Pinochet cuando, en 1976, los EE.UU. cortaron toda la ayuda a Chile, excepto la humanitaria, el oprobio internacional de las sanciones se acusa, lo mismo que el impacto económico. Los diplomáticos sobre el terreno asesoran a sus autoridades en la capital de origen sobre el momento, los objetivos concretos y el posible impacto general. Por ejemplo, las sanciones de la UE, concretadas en la prohibición de desplazamientos y la congelación de activos de 31 individuos de Belarús y 126 de Zimbabue, se establecieron mediante consultas con las misiones comunitarias. Como se ha mencionado más arriba, la UE ha ampliado y profundizado las sanciones con objetivos específicos en Myanmar conforme a los mismos criterios.

Sin embargo, la amenaza del uso de sanciones de no darse un cambio de comportamiento puede a veces ser tan influyente como la aplicación irrevocable de las mismas, si no más.

Pero hay que dar un toque de atención en cuanto a la diplomacia del megáfono. Es importante denunciar públicamente la violación o la supresión de los derechos de las personas. Pero si el motivo es halagar a una audiencia nacional mediante el “vapuleo” público de un adversario, el efecto sobre el terreno puede resultar negativo para las embajadas y sus aliados de la sociedad civil democrática. Los diplomáticos pueden también llegar a la conclusión de que deben disuadir a sus propias autoridades de buscar tentadores dividendos políticos internos mediante las sanciones a un régimen impopular,

de manera que pueda afectar adversamente a los miembros más vulnerables de la sociedad civil, o que reduzca la presencia de visitantes internacionales e impida el contacto con el exterior, siempre beneficioso.

La solidaridad internacional es muy pertinente, en especial porque el impacto de las sanciones puede quedar neutralizado si hay vías de apoyo material compensatorias, desde regímenes no democráticos u opositores a las sanciones, como sucede hoy en Zimbabue, Myanmar o Belarús. El comportamiento represivo de Irán se ve reforzado por su experiencia de relaciones beneficiosas con Venezuela, por ejemplo, que comparte sus posturas.

Cuando los activistas nacionales de derechos humanos son amenazados o detenidos, puede resultar crucial una declaración de apoyo a sus posiciones. Como expresa James Mawdsley, que fue encarcelado en Myanmar por su labor en derechos humanos, hay “maneras de que las tareas consulares sean más que consulares.” Comenta que “si el FCO (siglas en inglés de Foreign and Commonwealth Office, Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido) no hubiera estado diciendo fuera de la cárcel lo mismo que yo, me habrían golpeado. Pero el régimen tenía miedo de darme una paliza por razones en las que tenía el respaldo del FCO.”

***INFLUENCIA:** en el nuevo paradigma de la diplomacia pública, los diplomáticos son más conscientes de que representan a su sociedad frente a la sociedad anfitriona. La proyección local de la reputación de su sociedad de origen, su experiencia, sus valores y su capacidad de prestar ayuda son activos a desplegar. Tiene particular valor la experiencia adquirida por democracias que han superado hace poco tiempo situaciones represivas. El efecto de la diplomacia pública obviamente se refuerza cuando las instituciones, los logros y gobernanza y la forma de vida de las personas del país de origen gozan de respeto popular local, lo que también añade credibilidad a la fuerza del ejemplo en el diálogo entablado con las autoridades locales en materia de evolución democrática.*

Ejemplos: Los países en transición se benefician del ejemplo de aquellos con los que desean establecer relaciones estrechas. Los ejemplos más pertinentes suelen ser los de los países que han experimentado recientemente una democratización análoga. Un embajador checo expresó de la forma siguiente el interés de su país por apoyar la democracia: “Estamos agradecidos por la ayuda que nos prestó Occidente en los años ochenta. Así que la ayuda debe ser una prioridad de nuestra política exterior”.

Las exigencias de la Unión Europea a los solicitantes de adhesión de que cumplan con el *acervo* comunitario de gobernanza democrática eficaz han tenido una profunda influencia en lo que es un creciente arco de estabilidad y democracia a través de Europa.

También las condiciones que cada vez aparecen con más frecuencia en las relaciones multilaterales y bilaterales en cada continente, incluidas las organizaciones regionales, hacen surgir incentivos externos para emprender un programa de democratización riguroso y una construcción institucional.

En África, la presión de los pares, las campañas de la Unión Africana y el enfoque de las prácticas óptimas de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD, por sus siglas en inglés), así como las condiciones positivas de gobernanza planteadas por las instituciones económicas internacionales, han tenido efectos positivos en varios países

africanos. Su trabajo se ha visto reforzado por las obligaciones derivadas de la condición de miembros de la Commonwealth of Nations (Mancomunidad de Naciones) y de la Organisation Internationale de la Francophonie (Organización Internacional de la Francofonía), que sitúan en el núcleo de su actividad y sus fines, tanto una como otra, el fomento de la democracia y de los derechos humanos. La capacidad de las fuerzas democráticas para imponerse en países africanos como Ghana, Lesotho, Sierra Leona, Mauritania y Mali es un ejemplo de estos esfuerzos compartidos.

La Organización de Estados Americanos refuerza la solidez del desarrollo democrático en América Latina, y ha tomado una enérgica posición contra el golpe de Estado militar en Honduras. La ASEAN (siglas en inglés de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) está haciendo de la gobernanza factor creciente de su mandato, como puede apreciarse por sus críticas al régimen de Myanmar. Los cada vez más nutridos programas australianos de cooperación regional, a través del Foro de las Islas del Pacífico, sitúan la ayuda al desarrollo de la gobernanza en el centro de su mandato; tanto Australia como Nueva Zelanda han actuado con firmeza en las campañas para posibilitar salidas democráticas en Timor Oriental, las Islas Salomón y Fiyi.

La cuestión fundamental en este punto es que el apoyo exterior resulta inestimable para ayudar a la sociedad civil a darse cuenta de que puede tener éxito en sus esfuerzos por emular, conforme a su propia idiosincrasia nacional, la gobernanza y la eficiencia de las sociedades democráticas. Esta aspiración de apertura al exterior ofrece múltiples oportunidades a los diplomáticos orientados a la diplomacia pública. Al optar por exhibir los activos y características de su propia sociedad democrática que suscitan mayor admiración – por ejemplo, la forma en que los diplomáticos de EE.UU. pueden ganarse la estima de los libaneses por la alta calidad de la educación post secundaria norteamericana – los diplomáticos ayudan al menos a compensar la percepción de las diferencias de políticas entre los gobiernos o el resentimiento del público por determinadas posturas en política exterior. El Programa Fulbright de los EE.UU. y el Erasmus Mundi de la UE constituyen herramientas interpersonales, con equivalentes en muchos lugares, y que mejoran en gran medida el contexto en que actúan los representantes diplomáticos. Pero con frecuencia hay herramientas muy persuasivas en manos de diplomáticos cuyos países han tenido experiencia reciente en la consecución y la consolidación de reformas democráticas.

FINANCIACIÓN: pequeñas cantidades de fondos de la representación diplomática pueden resultar preciosas para el lanzamiento inicial de grupos reformistas y ONG. Aunque la mayor parte del apoyo económico al desarrollo de la democracia se facilita a través de ONG e instituciones, unas subvenciones iniciales de pequeña cuantía procedentes de fondos de la representación para organizaciones de base, administradas discretamente y desembolsadas con facilidad, pueden tener un efecto favorable rápido y directo. No obstante, algunos gobiernos autoritarios han mostrado su desacuerdo con la práctica del apoyo financiero directo por las embajadas a la sociedad civil local y la han ilegalizado. Ello exige estrategias alternativas selectivas.

Ejemplos: El Ministerio de Asuntos Exteriores checo estableció, en 2002/03, la “Unidad y Fondo De Política de Transformación” para hacer posible que sus embajadas apoyaran la democratización, los derechos humanos y los proyectos relacionados con la transición en países con regímenes represivos. La mayoría de estos proyectos son, deliberadamente, de pequeñas dimensiones, para facilitar el desembolso directo a

actores de la sociedad civil local sin el escrutinio ni la participación del gobierno local.

Hay numerosos ejemplos de embajadas a las que se otorga esta capacidad. Suecia ofrece a sus embajadas financiación concreta para el apoyo al desarrollo de la democracia. En Sudáfrica, en la década de los ochenta, el Gobierno canadiense creó un generoso fondo, administrado por su embajada, destinado a la ayuda directa a la sociedad civil, y en particular a las víctimas del apartheid. Se consideraba que los representantes diplomáticos sobre el terreno, conjuntamente con las ONG internacionales, eran los mejor situados para identificar socios y beneficiarios adecuados. Los fondos ayudaron a los grupos a mantener su actividad esencial y muchas veces hicieron posibles pequeños logros, como la distribución de camisetas o la publicidad de mítines, que contribuían a fortalecer la identidad del grupo.

En los primeros años noventa, muchas embajadas de países democráticos en Rusia, descubrieron que esas pequeñas sumas de dinero de los fondos de la representación, que se podían desembolsar rápida y directamente a comedores gratuitos, orfanatos, grupos de mujeres, etc., tenían un efecto humanitario visiblemente positivo y proporcionaban a las embajadas un grado de aprecio público que muchas veces no se podía obtener de los generosamente dotados programas de infraestructura a gran escala que eran característicos de la ayuda a la transición en aquellas fechas. En Ucrania, en 2004, la financiación de las embajadas, que exigía escaso si no nulo papeleo, fue esencial para la supervivencia de grupos juveniles como Pora, con escasa capacidad administrativa, pero capaz de dar la cara, en un momento crítico, por la integridad de las elecciones en Ucrania y por la propia democracia.

Algunos gobiernos, como el de Rusia, han hecho de la financiación directa de grupos de la sociedad civil con orientación política un asunto de la mayor importancia, alegando que la financiación por las embajadas y las fundaciones extranjeras ayudaron a financiar las revoluciones "de colores" en Europa; de hecho, dicha financiación externa era marginal. Cuba ha utilizado el apoyo financiero de las embajadas como prueba para juzgar y declarar culpables a ciertos activistas.

No obstante, las organizaciones apolíticas que constituyen los fundamentos de la sociedad civil aún se benefician con frecuencia del apoyo, ya que incluso los regímenes represivos establecen diferencias entre las ONG de desarrollo y los grupos activistas.

Evidentemente, los diplomáticos tienen que tener cuidado de no exponer a los miembros locales de la sociedad civil a represalias políticas más intensas. Las ONG pueden con frecuencia jugar el papel de proporcionar un pequeño volumen de financiación, pero no actúan como sustitutos de las embajadas.

LA SOLIDARIDAD resulta un valioso instrumento en todas las fases del desarrollo democrático. La solidaridad entre misiones y ONG internacionales con ideas afines en cuanto a los programas de ayuda a la democracia multiplica los efectos y minimiza las duplicaciones. La solidaridad también amplía los mensajes políticos mediante la presencia testimonial en los juicios, las iniciativas conjuntas sobre derechos humanos y otros asuntos, y reduce la capacidad de los regímenes autoritarios para enfrentar recíprocamente los intereses comerciales de los socios. Las ONG y los activistas y los reformadores demócratas aprecian la solidaridad de mentores con previa experiencia en reformas democráticas, y los diplomáticos pueden colaborar en el establecimiento de los contactos.

Ejemplos: La solidaridad entre diplomáticos ha sido especialmente importante en el apoyo a los defensores de los derechos humanos y activistas democráticos procesados por sus actividades. Así se hace llegar a las autoridades que el desarrollo de esos procesos está siendo escrutado por socios democráticos, y no sólo por el país que pudiera estar más concretamente interesado de darse la circunstancia de la doble nacionalidad o alguna otra relación de nacionalidad con los acusados. Entre los primeros ejemplos llamativos de ello se cuentan el juicio de Nelson Mandela, en 1963, y los de Vaclav Havel y otros activistas de derechos humanos en Praga en la década de los años ochenta, seguidos por otros muchos en años recientes, como los de Daw Ang San Suu Kyi o Ayman Nour. La solidaridad se extiende a la supervisión del enjuiciamiento de la violencia contra los defensores de los derechos humanos, en los casos en que sus perpetradores sean llevados a juicio por presiones internacionales o de otro orden: por ejemplo, la asistencia sistemática de los diplomáticos residentes de EE.UU. al juicio del personal de seguridad que golpeó hasta la muerte al periodista gráfico canadiense-iraní Zahra Kazemi-Ahmadabadi en Teherán.

La solidaridad en las protestas diplomáticas mediante iniciativas conjuntas puede también multiplicar la eficacia. El procesamiento y juicio, prácticamente carente de precedentes, de algunos empleados locales de la embajada británica en Teherán en 2009 ha tenido una respuesta conjunta de la totalidad de las misiones diplomáticas de la UE. Las iniciativas diplomáticas conjuntas pueden producir también un especial impacto en los aliados próximos de las democracias que las toman, como sucedió en 2005, cuando EE. UU., Reino Unido y Canadá presentaron una iniciativa conjunta ante las autoridades afganas contra las limitaciones impuestas a la libertad de expresión, aunque tuvieron menos éxito en diversas ocasiones contra las leyes que constreñían la situación de las mujeres afganas.

La solidaridad entre democracias occidentales y con ONG internacionales ha sido decisiva para evitar las duplicaciones o los errores por omisión en los programas de apoyo democrático. En 2000, las democracias y las ONG cooperaron en Serbia mediante un foro de “donantes” que incrementó en gran medida la eficacia y la cobertura de la ayuda, una técnica muy en boga entre embajadas de países democráticos y ONG en muchos lugares.

La forma más eficaz de solidaridad entre donantes y las embajadas que apoyan la democracia es la que evita la competencia y aprovecha las ventajas comparativas; como manifestaba un embajador checo: “Aprendimos de los holandeses, los noruegos y los norteamericanos a conectarnos. Intentamos localizar dónde podríamos tener más valor añadido y rápidamente descubrimos que era en nuestra experiencia de transición a la democracia. Así que nos concentramos en la transferencia de conocimientos y experiencia. Por supuesto, no se puede transferir todo. Pero aún tenemos mucho que ofrecer. El que quiera, puede aprender incluso de nuestras equivocaciones”.

En los países europeos en transición, en los años en que se fueron gestando y que siguieron a los grandes cambios de 1989, la actuación sucesiva de reformistas en calidad de mentores contribuyó a la confianza en sí mismos de los grupos catalizadores de la sociedad civil y a su eficacia: Solidarnosc actuó como mentora de los reformistas checoslovacos y húngaros a finales de los años ochenta; los reformistas eslovacos ayudaron a los croatas, serbios y ucranianos en 2000-2004; el movimiento juvenil serbio Otpor ayudó a Pora en Ucrania, en 2004. Muchos de estos esfuerzos fueron facilitados o canalizados por diplomáticos de los países en los que se habían realizado las reformas

más tempranas, un modelo que ya había surgido en América Latina y que en la actualidad caracteriza la política exterior de muchas democracias recientes en sus relaciones a lo largo y ancho del mundo.

***LEGITIMIDAD:** Muchos activistas democráticos coincidirían con Francis Fukuyama en que “en el mundo actual, la democracia es la única forma seria de legitimidad”. Los diplomáticos pueden recurrir a un surtido de acuerdos internacionales fundamentales. Los ejemplos incluyen el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, la Declaración Universal de Derechos Humanos, y la Declaración sobre Defensores de los Derechos Humanos. Estos textos establecen las normas internacionales que los diplomáticos de países democráticos pueden afirmar legítimamente que representan. Las jurisdicciones represivas pueden mantener que estos textos no son jurídicamente vinculantes y que dichas actividades suponen la injerencia de representantes extranjeros en asuntos de soberanía interna. Pero las normas internacionales sobre derechos humanos están condicionando cada vez más los comportamientos y limitando el número de países que insisten en la primacía de la soberanía nacional, en parte porque las autoridades regionales y transnacionales tienen el mandato expreso de vigilar estas actuaciones.*

Ejemplos: Incluso los regímenes no democráticos y autoritarios hacen todo lo que pueden para respaldar sus pretensiones de legitimidad mediante el recurso a aspectos superficiales de las prácticas democráticas: elecciones trucadas o el uso rebuscado del término "democrática" para describir repúblicas que no lo pueden ser menos.

Por una parte, ello ofrece un considerable punto de apoyo a los gobiernos democráticos para intentar persuadirles de que se abran a su propia sociedad civil.

Pero, por otra, estos gobiernos están totalmente dispuestos a calificar de ilegítimo el apoyo que las embajadas democráticas y las ONG ofrecen a la sociedad civil. Estas objeciones van a contracorriente de un amplio conjunto de acuerdos nacionales e internacionales que exigen una gobernanza democrática abierta. Los Representantes Especiales del Secretario General de la ONU sobre los derechos humanos y para la cuestión de la tortura, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en África, la propia Unión Africana, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la OEA, la OSCE, la Commonwealth y “la Francophonie” son ejemplos de organismos de certificación a los que los representantes diplomáticos se pueden remitir para validar la legitimidad de sus propios esfuerzos de apoyo al desarrollo de la democrático.

Los acuerdos regionales han resultado particularmente eficaces al condicionar el comportamiento de un número creciente de países, aunque hay regímenes que permanecen herméticamente sellados a las opiniones externas, como los de Myanmar, Uzbekistán y Corea del Norte. El ejemplo más llamativo de un acuerdo regional eficaz es el de las disposiciones de los acuerdos de Helsinki de la CSCE, que en la década de los ochenta proporcionó las referencias textuales que sirvieron como marco para Carta 77 en Checoslovaquia, para la campaña Sájarov-Bonner en la URSS y, en general, para la ampliación de las libertades de información y expresión. Estos acuerdos resultaron eficaces porque habían sido suscritos por los Estados en cuestión y ofrecieron a los ciudadanos una base para echarles en cara la contradicción entre dichos y hechos.

Un acontecimiento reciente potencialmente similar ha sido la firma por Cuba del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU, que implica la garantía de los derechos de libre determinación de los ciudadanos, el de reunión pacífica, el de libertad de culto y el libre salida del propio país. Sólo el tiempo mostrará hasta qué punto las autoridades cubanas modificarán su práctica establecida de negar estos derechos, pero la firma por parte de Cuba debería hacer posible que los diplomáticos apoyaran con mayor seguridad los esfuerzos de la sociedad civil por ejercitarlos.

2. QUINCE FORMAS EN LAS QUE LOS DIPLOMÁTICOS HAN LOGRADO EJERCER UNA INFLUENCIA POSITIVA

Los diplomáticos recurren a diversas actividades y técnicas como instrumentos al trabajar en apoyo de los demócratas y de los defensores de los derechos humanos de la sociedad civil. Las herramientas que describimos a continuación son potencialmente poderosas, en particular cuando se despliegan bajo un enfoque proactivo y de comunicación, que es la impronta de la moderna diplomacia democrática.

Ordenadas de forma escalonada, de las actividades más convencionalmente diplomáticas a las acciones más intervencionistas, estas herramientas, en conjunto, representan para los diplomáticos una posibilidad de desarrollar y afinar habilidades profesionales específicas respecto al apoyo al desarrollo democrático que, evidentemente, están íntegramente relacionadas con sus tareas de apoyo al desarrollo económico y social y a la seguridad de las personas. Al final, la democracia no se sitúa en el punto más alto de una escala jerárquica de necesidades: el desarrollo económico, la seguridad de las personas y los derechos humanos son interdependientes e igualmente esenciales para la condición humana.

Tampoco los diplomáticos se encuentran por encima de la comunidad internacional. Así como una sociedad vibrante representa el fundamento esencial del desarrollo democrático, las organizaciones no gubernamentales internacionales y una multitud de instituciones en busca de un alcance internacional representan en la actualidad una gran parte de las relaciones entre distintas poblaciones. A este respecto, la diplomacia es un complemento y una vía para las corrientes más amplias de ayuda internacional al desarrollo de la democracia que tienen lugar en todo momento.

Las reglas de oro

***ESCUCHAR, RESPETAR Y COMPRENDER;** todos los diplomáticos consideran que es tarea suya intentar comprender la cultura, la psicología y la situación de su país de destino. Además, es un signo de apoyo a la sociedad civil que los diplomáticos se pongan en contacto con las ONG y grupos locales al hacerse cargo de sus responsabilidades, en particular cuando los jefes de misión los convocan para presentarlos. El primer paso es solicitar la opinión de la sociedad civil local respecto a la mejor manera de apoyar sus actividades. Un requisito básico para unas relaciones productivas y fructíferas es respetar y comprender los diferentes papeles e intereses de los diversos actores en el proceso de desarrollo democrático. Los extranjeros también tienen que entender y respetar la forma en que el proceso local de reforma tiene que partir de los valores tradicionales: las prácticas sociales y políticas corrientes en un país pueden resultar abrasivas en otro.*

Nota bene: Sobre todo, la primera máxima del respeto es escuchar (preferentemente en la lengua del país). Siempre que sea posible, es esencial mostrar respeto a la cultura local, lo que incluye la necesidad de que los diplomáticos reconozcan los riesgos y los sacrificios en que incurren los activistas democráticos, así como los desafíos a que hacen frente cuando se presentan como candidatos a un cargo público en regímenes autoritarios. Normalmente, los disidentes creen que el contacto con diplomáticos es protector y útil, pero debe atenderse su criterio por encima de cualquier otro. Es ciertas

circunstancias, es mejor que las iniciativas de la sociedad civil se lleven a efecto sin que se advierta el apoyo exterior de representantes gubernamentales, y los diplomáticos encuentran útil ceder la iniciativa a las distintas y fundamentales papeles que las ONG internacionales juegan en la actividad local.

Ejemplos: en cuanto a escuchar, fue indudable la importancia que tuvo para los grupos de la sociedad civil en Chile que el recién llegado embajador de EE.UU., Harry Barnes, les llamara para presentarse, en paralelo a su presentación ante los funcionarios del régimen de Pinochet. Cuando el Reino Unido asumió la presidencia de la UE en 2005, los funcionarios y diplomáticos de este país consultaron a ONG rusas antes del inicio de las conversaciones UE-Rusia, e hicieron lo posible por informarles después de celebradas.

Pero debe reconocerse siempre que los activistas democráticos necesitan espacio y, con frecuencia, discreción. Un embajador checo explica discretamente que los países que han sufrido “en carne propia la vida bajo un régimen represivo están muchas veces en mejor posición para comprender la situación de los disidentes que tienen que hacer frente a la vulnerabilidad de sus familias y amigos frente a las represalias – pérdida del empleo, encarcelamiento, o incluso otras peores – por su actividad contra el régimen”. Recientemente, en Irán, grupos de mujeres emprendieron una campaña para lograr un millón de firmas de mujeres iraníes para solicitar el cambio de la condición legal de la mujer en cuanto al derecho de propiedad; los opositores a esta iniciativa hubieran podido debilitarla si hubieran mostrado pruebas de apoyo del exterior. En ciertas ocasiones, los activistas democráticos, los defensores de los derechos humanos y los reformistas en Irán, Cuba o en otros lugares, han enviado el mensaje de que, durante cierto tiempo, tenían que continuar con su trabajo sin apoyo exterior.

Las ONG internacionales suelen encontrarse más próximas al terreno que los diplomáticos y tienen mayor capacidad para establecer asociaciones para trabajar conjuntamente con la sociedad civil. Los diplomáticos deben saber cuándo asociarse a las mismas y cuándo reconocer que la integridad del trabajo de las ONG también debe distanciarse de las conexiones con los gobiernos, incluso cuando la financiación de los proyectos procede de programas oficiales de las capitales de origen.

En muchas sociedades tradicionales, los valores locales pueden entrar en conflicto con las prácticas de los extranjeros. Merece la pena señalar que, tras la colisión entre las fuerzas de los EE.UU. y los valores tradicionales en Iraq, hay cada vez más antropólogos culturales que colaboran en la formación y la preparación del personal que se envía al extranjero en misiones diplomáticas o de pacificación.

En sociedades islámicas tradicionales, al apoyar la transición democrática, ha sido necesario respetar el peso de la tradición en asuntos fundamentales, pero tan complicados, como la igualdad de género. La embajadora de EE. UU. en Yemen, Barbara Bodine, como algunos otros diplomáticos, ha conseguido apoyar la ampliación de los derechos de las mujeres sin generar un rechazo tradicionalista local, y ello mediante el respeto a la necesidad de los grupos locales de construir nexos de unión mutuos. No obstante, la aprobación en 2009, en Afganistán, de disposiciones legales que, con el fin de lograr apoyo electoral en algunas áreas tribales, limitaban la condición jurídica de las mujeres de conformidad con la Sharia, ha enfrentado con un considerable dilema a los países que intentaban apoyar, a un alto precio, los esfuerzos por construir la gobernanza democrática del país.

COMPARTIR; la solidaridad entre democracias multiplica la eficacia. Las embajadas con similares puntos de vista, los miembros de la Comunidad de Democracias y las ONG internacionales más comprometidas precisan compartir la información y poner en práctica la coordinación de proyectos y el espíritu de equipo con el fin de optimizar los efectos beneficiosos. El seguimiento de las elecciones suele canalizarse en forma de proyecto diplomático común. Todo ello resulta más eficaz cuando los socios locales también participan en el proceso de puesta en común y asumen una “participación” local responsable. Los diplomáticos sobre el terreno pueden llegar a ser “agentes de cohesión” de los programas de apoyo que combinan democracia y desarrollo.

Nota bene: En general, es más fácil organizar la cooperación informal sobre el terreno que entre las capitales de origen, en particular entre representantes de países con similares puntos de vista que buscan organizar agrupaciones internacionales políticas de carácter informal. Éstas suelen incluir a ONG internacionales que están bien situadas para facilitar una perspectiva más amplia y auténtica de la actividad de base y de carácter técnico para la promoción de la democracia. Sin embargo, el énfasis en la “puesta en común” debe tener muy presente el respeto a una adecuada división del trabajo, como, por ejemplo, entre ONG y embajadas. Un creciente interés de estas últimas en la ayuda a la democracia debe ceder ante la intervención fundamental sobre el terreno de las ONG, que suelen gozar de las preferencias locales.

Ejemplos: Las misiones diplomáticas comparan de forma periódica sus análisis de la situación, en particular lo referente a los derechos humanos, en países como China, en los que las circunstancias son complejas y cambiantes, lo que dificulta las evaluaciones. En situaciones de represión como en Myanmar, algunas embajadas democráticas trabajan en estrecha unión para el intercambio de información y la coordinación de estrategias, y a partir de ahí se reúnen periódicamente con un grupo más amplio de embajadas democráticas de la región.

El punto central es que las misiones diplomáticas democráticas, residentes o no, no deberían competir entre ellas en la forma antes descrita por un embajador checo, bajo el epígrafe "Solidaridad". Los mejores resultados se dan cuando las misiones trabajan en el seno de “grupos de afinidad” informales, que permiten a algunas evitar interferir en tareas que ya están llevándose a cabo o asumir papeles determinados que otras pueden desempeñar mejor, o incluso compensar las dificultades que se les presentan a algunas debido a dificultades en sus relaciones bilaterales.

Los representantes diplomáticos comparten las tareas de seguimiento y verificación de actividades tales como las citaciones ante los tribunales y los juicios de activistas democráticos o universitarios, o se ocupan de cubrir tales eventos en grupo, señalando de esta manera los intereses políticos internacionales en juego para los regímenes represivos. Esta práctica ha sido frecuente, desde Sudáfrica en la década de los años sesenta hasta Myanmar e Irán en la actualidad. Las iniciativas conjuntas son también de rigor en cuestiones de derechos humanos y transparencia democrática.

Algunas veces hay embajadas/gobiernos que resultan más “radioactivos” que otros, debido a aspectos de las relaciones bilaterales concretos y de larga data. Ello tiende a dejar más espacio a los menos controvertidos para mantener contactos y ofrecer protección. Resulta muy útil una diferenciación de papeles que permita a determinados países actuar de acuerdo con su fuerza, credibilidad y experiencia comparativa, sin que

ello sugiera que tal actividad suponga hacerse cargo de los intereses ajenos.

En Myanmar, algunos representantes democráticos europeos se conectaron con programas de otros países que ya se estaban aplicando, como los seminarios de “formación en política exterior” que organizaban los Países Bajos en la región, destinados a jóvenes refugiados de grupos étnicos birmanos. Algunas misiones disfrutaban o tienen conexiones con entidades culturales que pueden ser utilizadas por otras embajadas o por diplomáticos no residentes, como la Alianza Francesa ha hecho en Myanmar.

Compartir información en temas de desarrollo, incluida la actividad de apoyo a la gobernanza, para evitar duplicaciones y omisiones se reconoce cada vez más como esencial. La práctica es más frecuente en la actualidad a nivel local y aquí se incluyen también las ONG internacionales y los organismos multilaterales que actúan sobre el terreno. En crisis de evolución rápida, las embajadas democráticas y las ONG internacionales han creado grupos de coordinación y de intercambio de información para la rápida distribución de ayuda a la sociedad civil local y a los procesos electorales, como el “Grupo de Donantes”, constituido en Belgrado en 2000.

Resulta más productivo cuando los gobiernos democráticos anfitriones son a su vez socios dinámicos del proceso (lo que no sucede cuando los regímenes más autoritarios insisten en controlar toda la financiación para el desarrollo, como en Nepal, donde todos los fondos de las ONG tenían que encauzarse a través de la Reina).

En Bangladesh existe un “Grupo Consultivo Local” que reúne a 32 representantes de misiones donantes residentes en el país y organismos multilaterales, junto con funcionarios locales que ocupan puestos cruciales. Hay también agrupaciones complementarias, como el “Grupo de donantes con similares puntos de vista”, que comprende a representantes locales de Canadá, Dinamarca, Países Bajos, Noruega y Suecia. Estos grupos trabajan a su vez con grupos de ONG, como el Comité para el Progreso Rural de Bangladesh (BRAC, por sus siglas en inglés) o la Asociación de Organismos de Desarrollo (ADAB, por sus siglas en inglés), que tienen un historial aquilatado de ayuda a la sociedad civil en su contribución al desarrollo democrático. El proceso puede ir allá de la coordinación hasta llegar a la programación conjunta: en Ghana, con el apoyo de un gobierno y una sociedad civil que buscan ayuda para el desarrollo de la gobernanza, países donantes con similares puntos de vista (Canadá, Dinamarca, los Países Bajos, el Reino Unido) han creado un programa en colaboración dotado con 8 millones de dólares de EE. UU. (Programa de Ghana de Investigación y Promoción).

Ha habido, ciertamente, multitud de casos de mala coordinación entre donantes, en particular en circunstancias de reconstrucción post-conflicto, en los que el caudal de la ayuda es muy voluminoso y por lo general urgente. En Bosnia-Herzegovina, la tendencia de la cooperación internacional dio lugar en los primeros momentos a un exceso de ayuda humanitaria, no siempre coordinada de forma estratégica, y a una falta de ayuda al desarrollo, así como a una coordinación inadecuada de la planificación y las operaciones de desarrollo y seguridad. Posteriormente, en Afganistán, la campaña de ayuda comenzó en 2001 con un nivel de coordinación entre donantes sin precedentes, que hizo posible una estrategia general de desarrollo, pero, en los últimos años, la garantía de la coordinación y la eficacia sobre el terreno han recaído en mucho mayor grado en las misiones diplomáticas, los funcionarios de cooperación y los militares, y

han proliferado “grupos de coordinación”, con resultados variopintos en lo que respecta a la coordinación internacional.

Veracidad en la información

***PRESENTAR INFORMES;** proporcionar análisis confidenciales a las autoridades del país de origen forma parte del núcleo de la función diplomática tradicional. Al informar sobre la posibilidad del surgimiento o el mantenimiento de un proceso democrático, las misiones tienen que evaluar la situación local, la capacidad y las dificultades psicológicas, políticas e incluso culturales, lo que puede ayudar a desarrollar un patrón de acercamiento a modelos de referencia y normas que coadyuven a las comparaciones y las evaluaciones conjuntas por parte de ONG y centros de excelencia. Los informes precisos sobre la situación de los derechos humanos constituyen la base de los procesos internacionales y de supervisión de las intervenciones oficiales.*

Nota bene: Los informes deben ser de carácter claramente general y equilibrados en cuanto a las fuentes. Los diplomáticos profesionales siempre deben tener presente la cuestión de si sus informes sobre las circunstancias y la situación del país anfitrión proceden de una amplia variedad de contactos en la sociedad (como los “agregados de los distritos para negros [townships]” de la embajada británica en Sudáfrica, en los primeros años de la década de los noventa) y evitar dar excesiva importancia a las fuentes oficiales o a la seguridad por encima de todo o a otros intereses bilaterales.

Ejemplos: Hay múltiples ejemplos de informes periódicos sobre derechos humanos, ya que éste es uno de los ámbitos fundamentales de trabajo de la representación diplomática. En situaciones de crisis muy visibles y relativamente abiertas, la información de las misiones es complementaria a la de los medios de comunicación internacionales, pero con frecuencia juega un papel crucial al proporcionar contexto o antecedentes importantes. Sin embargo, en situaciones como la actual de Myanmar, que ha expulsado a los medios de comunicación internacionales, gana importancia la responsabilidad de las misiones de informar sobre la situación y las expectativas de cambio, aunque resulte más difícil en un régimen que tiene profundas sospechas respecto a los contactos entre ciudadanos y representantes extranjeros.

Existen ejemplos más desdichados de suministro de información. Cuando no se informa desde el nivel del pueblo se realizan lecturas de la opinión pública dañinas y persistentes, se da por hecha la continuidad en el poder y se pasan por alto las señales de conflictos étnicos inminentes. Algunos regímenes autoritarios se han opuesto a que un aliado estratégico mantenga contactos con su oposición interna o incluso a que se transmitan al país de origen análisis políticos confidenciales adversos, situación que limitó la información de que disponían los estadounidenses sobre Irán en los años de la década de los setenta, lo que condujo a una subestimación de la corriente de fondo a favor de las reformas entre la ciudadanía. Por otra parte, las autoridades del país de origen llegan a veces a poner un exceso de confianza en la relación con algunos dirigentes autoritarios concretos y desaniman o ignoran los informes diplomáticos críticos con el régimen, como ha sucedido en el pasado con Pakistán, Egipto e Indonesia, entre numerosos ejemplos. En ocasiones, algunas situaciones son tan potencialmente extraordinarias que hay una tendencia por parte de representantes diplomáticos simpatizantes a “ignorar los malos augurios”, como ocurrió en el proceso

de preparación de las inimaginables atrocidades cometidas en Ruanda en 1994.

***INFORMAR:** en circunstancias en que el Estado anfitrión restringe drásticamente la información, es un servicio público de la diplomacia abierta ofrecer a la ciudadanía la pertinente información objetiva. El apoyo a la aparición de medios locales de información independientes, complemento indispensable de la gobernanza democrática, es una contribución valorada por las democracias, como lo son las emisiones de radio objetivas en las democracias emergentes y en transición. Desde el exterior, existen varios programas internacionales de ayuda para hacer posible que los usuarios de Internet en países que bloquean redes locales y páginas tengan acceso a servidores alternativos ajenos al control del régimen.*

Nota bene: el apoyo a los medios de comunicación independientes se ha convertido en un instrumento básico de la diplomacia pública, de la misma manera que la existencia de un sector de medios locales independientes de comunicación es un elemento esencial de la gobernanza democrática. Los fines de los medios independientes de difusión de información suelen estar asociados a los de la oposición política, pero tanto desde el punto de vista del desarrollo como de la gobernanza, la existencia de medios independientes y sostenibles, capaces de supervisar y defender la calidad de la gobernanza, es un activo, a veces poco reconocido pero esencial; y también, por supuesto, en las democracias desarrolladas.

A falta de información libre, la comunicación regular de datos y boletines de noticias por las misiones diplomáticas puede ayudar a colmar lagunas y corregir lo que se da por bueno en asuntos internacionales o de otro carácter, en particular ante la costumbre de los regímenes autoritarios de expulsar a los corresponsales extranjeros que les critican. En la actualidad los usuarios de Internet en sociedades en las que las transmisiones radiofónicas o desde la red son bloqueadas en situaciones de crisis pueden descargarse programas cooperativos internacionales de software que permiten el acceso a emisoras internacionales de información como el Servicio Mundial de la BBC, Radio Europa Libre/Radio Libertad, Radio France, Al Jazeera, etc. En tales circunstancias, los diplomáticos pueden también servir, mediante entrevistas con proveedores internacionales de información, como testigos de acontecimientos y de una evolución que, de otra manera, permanecerían ocultos a la mirada internacional. Estos informes consiguen con frecuencia regresar a la sociedad cerrada de la que provenían al ser retomados por los servicios informativos en la lengua local emitidos desde zonas fronterizas.

El apoyo a Periodistas sin Fronteras o el PEN Internacional en su defensa de los periodistas constituye una parte importante de la defensa de los derechos humanos. Irán y China son los campeones mundiales en encarcelamiento de periodistas por la elaboración de informes sobre hechos reales de valor periodístico, práctica que siempre se interpondrá en las normales relaciones con las sociedades que disfrutaban de la libertad de prensa.

Las emisiones radiofónicas críticas desde el exterior, como las dirigidas a Cuba recientemente con el patrocinio y financiación del gobierno de EE. UU., tienden a ser consideradas propaganda; ejemplo contrario lo ofrece la información en lengua farsi del Servicio Mundial de la BBC, que es temido por las autoridades por su objetividad y credibilidad.

La mentalidad de los regímenes represivos se desprende con claridad de las acusaciones presentadas por el fiscal de Teherán en el juicio espectáculo contra cierto número de ciudadanos iraníes en 2009. Se les acusó de haberse confabulado, en diversos grados, con gobiernos occidentales, fundaciones y particulares en la "denuncia de casos de violaciones de los derechos humanos", la formación de reporteros para la "recogida de información" y la "presentación de completa información sobre los candidatos a las elecciones de 2009". Parece que el ciudadano iraní debe creer que la vulneración de los Derechos Humanos y la limitación de la información, incluso aquella que se refiere a los candidatos a cargos públicos, resulta en beneficio del interés nacional.

Ejemplos: Ayudar a la aparición de nuevas empresas de medios de comunicación independientes ha constituido una de las actividades que más ha crecido dentro del apoyo al desarrollo de la democracia y existen muchos ejemplos de ello, en particular en situaciones de transición, como el *Ukrainska Pravda*, el *Feral Tribune*, de Croacia, o el *Sud*, de Senegal. En Senegal, en 1985, un periodista/editor buscaba financiación para el lanzamiento de un periódico en autoedición. La embajada de EE.UU. le puso en contacto con la Fundación Ford y en unos meses el diario "*Sud*" estaba en camino hacia su posición preeminente como diario en el centro del grupo de empresas de comunicación "*Sud Communication*". Un diplomático que estuvo presente comenta que: "A través de sus informaciones ha hecho más transparente el gobierno y ha abierto nuevos canales de diálogo político, reforzando de paso el sistema político senegalés".

La embajada portuguesa en Moscú proporcionó financiación inicial a una emisora de radio privada en sus primeros pasos, que llegó a convertirse en el buque insignia de un "imperio" de comunicaciones. En Argelia, los gobiernos democráticos han contribuido a lanzamientos de este tipo, pero también, y simultáneamente, han apoyado la mejora y extensión de los niveles y la cobertura de la prensa y la radio estatales.

Existen múltiples programas internacionales para el apoyo a la mejora de la calidad periodística. Los funcionarios diplomáticos buscan a tal fin candidatos entre periodistas especialmente adecuados a las circunstancias del país. En Colombia, por ejemplo, la embajada del Reino Unido, ofrecía formación en seguridad para periodistas y un programa para mejorar la información en temas específicos, como el abuso infantil. En algunas sociedades sujetas a severas limitaciones de la libertad de prensa, las embajadas checas han ofrecido cursos no políticos de formación básica en cine y medios de comunicación: cómo escribir un artículo, trabajo con una cámara y montaje.

En situaciones post-autoritarias, las emisoras de radio estatales se benefician especialmente de la formación periodística en el extranjero. En Sudáfrica, un consorcio de emisoras públicas de Australia, Gran Bretaña y Canadá ayudaron a transformar la radio y la televisión de instrumentos de la propaganda estatal en órganos responsables de noticias e información. En todas estas circunstancias transicionales, las misiones pueden hacer aportaciones positivas, tanto en contenidos como en formación.

También resulta beneficioso ayudar a utilizar las visitas de dirigentes democráticos extranjeros y sus actividades de prensa en el país. Por ejemplo, en Argel, el enérgico intercambio de opiniones entre dirigentes políticos visitantes y los periodistas que les acompañaban tuvo un efecto ejemplar en los periodistas locales, normalmente pasivos, que eran testigos del toma y daca de los visitantes.

El acceso a las noticias del exterior resulta crucial en sociedades carentes de las

comunicaciones que son normales en otros lugares; así sucede en Myanmar, donde el coste de los teléfonos móviles es de alrededor de 2.000 dólares de EE.UU., y donde el régimen ha propuesto aumentar la tarifa de la licencia para televisiones por satélite de de 5 a 1.000 dólares de EE. UU., en un intento de cortar el acceso a la información del exterior. En tales circunstancias, las oficinas de información de embajadas y consulados, las bibliotecas y los centros culturales ofrecen conexiones preciosas con el mundo exterior. El Centro Cultural Norteamericano de Yangon es un superviviente del tipo de centros de difusión de información que los EE.UU. mantenían hace décadas y desempeña un papel vital al poner libros, DVD, conexiones a Internet, seminarios y lecciones de inglés a disposición de una población con un ávido interés en los mismos. El régimen totalitario de Myanmar, que expulsa esporádicamente a los periodistas extranjeros, como hizo durante la violenta represión de las manifestaciones de 2007, también bloqueó el acceso a Internet. Algunas misiones democráticas – Australia, los EE.UU., el Reino Unido y otras- consiguieron informar al exterior de aquello de lo que pudieron ser testigos, y estos informes fueron rebotados a los birmanos mediante emisoras globales de noticias y organizaciones de información de exiliado, con frecuencia radicadas en zonas fronterizas, donde el Estado no pudo llegar a bloquear totalmente las transmisiones. Cuando Myanmar expulsó a todos los corresponsales de prensa extranjeros en 2007-2008, el embajador del Reino Unido, Mark Canning, expuso, de forma objetiva, a los periodistas en el exterior el clima de “miedo y furia” entre la población y ofreció análisis de las probables intenciones del régimen. Sus palabras hallaron un camino para alcanzar a la población birmana.

Los representantes diplomáticos se encuentran en una situación que les permite intentar convencer a las autoridades locales de que reconozcan que es inevitable un flujo de comunicación más libre. Un ejemplo inesperado de intervención exterior de este tipo tuvo lugar cuando Alexander Yakovlev, alto asesor de Gorbachov, comunicó en 1989 a las autoridades comunistas de Praga que su práctica de interferir las emisiones de la Voz de América incumplía las obligaciones asumidas de conformidad con los Acuerdos de Helsinki, que tanto la URSS como la CSSR (siglas en inglés de República Popular Federal de Checoslovaquia) habían suscrito formalmente.

Trabajar con el gobierno

***ASESORAR:** es común en las situaciones de transición que muchas misiones y funcionarios diplomáticos de Estados miembros de la Comunidad de Democracias tengan como vocación básica la de trabajar con las autoridades locales y la sociedad civil en apoyo de su capacidad de practicar una gobernanza transparente y democrática.*

Nota bene: los programas generales de ayuda de transición al desarrollo y consolidación de la democracia suelen ser coordinados por las misiones diplomáticas, que actúan también buscando oportunidades, entablando contactos y señalando programas que no funcionen, así como colaborando para garantizar que la ayuda toma en cuenta la situación, las capacidades y las necesidades locales. Los diplomáticos sobre el terreno pueden también aconsejar sobre cómo apoyar a los grupos de la sociedad civil con mayor capacidad para impulsar cambios de abajo arriba y mediante la “creación de espacios normalizados que se van ampliando” (“middle-out”), esenciales en el proceso de transformación democrática.

Ejemplos: En la actualidad se ha acumulado una considerable experiencia en cuanto al asesoramiento a gobiernos en proceso de transición a la democracia, en particular en la Europa posterior a 1989 y en África. Inicialmente se ponía el énfasis en la gobernanza económica, pero cada vez más la atención se ha ido centrando en las reformas orientadas a la mejora de los mecanismos de gobernanza y la supervisión, y al refuerzo de la rendición democrática de cuentas, así como al asesoramiento sobre la institucionalización jurídica de los derechos humanos, las prácticas legislativas y electorales y el papel de la sociedad civil. Los representantes diplomáticos han sido incluso capaces de prestar asesoramiento en áreas que se consideraban culturalmente delicadas mediante la cuidadosa articulación de sus consejos, como es el caso del trabajo de muchos diplomáticos al asesorar sobre la extensión de los derechos de las mujeres.

El conjunto de mejores prácticas a lo largo de los años comprende un conjunto sustancial de técnicas diferenciadas. Con frecuencia, los programas regionales para la mejora de la gobernanza democrática tienen especial resonancia, ya que aprovechan más directamente la experiencia de países próximos que han pasado recientemente por fases más o menos similares de desarrollo democrático. Los representantes diplomáticos que pasaron por esas experiencias tienen una particular credibilidad y un papel especial que desempeñar.

A veces el asesoramiento se puede derivar de una experiencia análoga similar, como los consejos de Chile a las autoridades sudafricanas para la creación de una Comisión de la Verdad y de la Reconciliación, una técnica fundamental para la cicatrización del trauma del conflicto que se ha utilizado, adaptándola, en otros lugares, como en Ruanda. Como ha señalado la escritora y activista por los derechos humanos sudafricana Gillian Slovo, habrá personas más interesadas en la verdad que en la reconciliación, pero hay un grado variable de correlación entre una y otra.

Existe también un extenso acervo de prácticas ineficaces o contraproducentes, debidas con frecuencia a un exceso de confianza en consultores extranjeros con escasa experiencia en las condiciones de trabajo de cada país. El fundador de un banco en Rusia recuerda que tuvo que pedir a unos consultores financieros extranjeros, enviados por una institución financiera internacional, que salieran de su oficina, porque los consejos que le ofrecían se ajustaban por completo a las óptimas condiciones existentes en los centros financieros internacionales, pero no en Moscú. Dio su acuerdo a que volvieran sólo a condición de que primero observaran cómo tenían que adaptarse a la situación los empleados locales y las posibilidades reales y, a continuación, probaran ellos mismos a trabajar en circunstancias análogas, antes de intentar volver a colaborar para mejorar las operaciones”. Corresponde a las misiones donantes señalar el posible exceso de confianza en consultores extranjeros muy cotizados, pero poco familiarizados con las prácticas y la cultura local, y proponer expertos con experiencia y conocimientos más pertinentes.

En un artículo firmado por Patrice McMahon y Jon Western en *Foreign Affairs* se cita a un funcionario bosnio de una ONG: "Los bosnios han llegado a comprender correctamente cuál es el trato. Los occidentales aparecen con dinero e ideas, con las mejores intenciones. Al final, nosotros malgastamos su dinero y ellos nos hacen perder el tiempo."

DIALOGAR: los diplomáticos sobre el terreno toman parte, y complementan, las

conversaciones intergubernamentales sobre derechos humanos y democracia, según un programa temporal establecido. La finalidad es garantizar que el desarrollo de la democracia y el respeto a los derechos humanos se mantengan equilibrados en las cercanías del centro de las relaciones, y que las autoridades del país anfitrión acepten que los programas de cooperación están supeditados a la mejora de la gobernanza. Estas conversaciones periódicas pueden servir también para legitimar el trabajo de apoyo al desarrollo de la democracia emprendido por las misiones en colaboración con la sociedad civil local. Algunas ONG internacionales como IDEA (siglas en inglés del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral), que ha llevado a cabo diversos ejercicios de diálogo participativo para suscitar cambios positivos en países como Guatemala, Mauritania y Nepal, ponen especial énfasis en la promoción de los procesos de diálogo para el establecimiento de espacios comunes en sociedades divididas .

Nota bene: Es importante que estas conversaciones de gobierno a gobierno sean periódicas. Deben contemplar los “objetivos finales” del desarrollo democrático y no limitarse a tratar violaciones de los derechos humanos o atrocidades concretas y esporádicas. Para evitar el efecto de “hoja de parra”, es decir, guardar las apariencias, sería deseable que la participación en los debates no se limitara a las autoridades diplomáticas del país anfitrión, sino que se extendieran también a representantes de peso de los “ministerios del poder”, así como que contara con el apoyo en el país de los organismos de seguridad de ambas partes.

Ejemplos: muchos miembros de la Comunidad de Democracias emprenden conversaciones sobre derechos humanos con socios en acuerdos bilaterales, como los “diálogos estructurales” de la UE o las obligaciones de control de la UE de conformidad con la “cláusula esencial de derechos humanos” del Acuerdo de Cotonú entre la UE y los socios del área de África, el Caribe y el Pacífico.

Diversos socios de China mantienen conversaciones sobre derechos humanos con las autoridades chinas. La UE y el Reino Unido han instado a China a que ratifique el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y han debatido cómo podría este país satisfacer las exigencias de los artículos 6 (pena de muerte), 9 (detención o prisión arbitrarias) y 14 (derecho a un juicio justo). Hay interés entre las ONG en ver cómo se exige a China que cumpla asimismo con el artículo 19 sobre libertad de información.

Aunque cualquier diálogo es mejor que nada, las conversaciones deberían tender siempre hacia algún resultado en el amplio ámbito de la gobernanza democrática; el riesgo estriba en que los regímenes reticentes únicamente cumplan los trámites y, en la práctica, mantengan el statu quo e, incluso, supongan que el diálogo equivale a la concesión de un certificado de buena conducta. O que países muy seguros de sí mismos, al sentirse bajo presión, rehúsen sin más mantener conversaciones sobre derechos humanos, como en el caso de Irán frente a la UE.

Es normal que aparezca cierto grado de disparidad de objetivos en los gobiernos de los países en evolución, entre defensores de la línea dura y funcionarios más conscientes del exterior. Los primeros, que se oponen al cambio, se ven reforzados y envalentonados cuando se aprecia una disparidad de objetivos paralela entre los representantes de los países democráticos que defienden intereses propios.

Los debates sobre derechos humanos no logran resultados prácticos cuando los

organismos de inteligencia y de seguridad de un régimen represivo están ausentes de las conversaciones o, aún peor, se consideran autorizados para mantener relaciones privilegiadas con los organismos de seguridad de la democracia de la que proceden los interlocutores. Las conversaciones que el embajador de EE.UU. en Guatemala emprendió en 1994 sobre derechos humanos y justicia fueron minadas por la relación paralela de privilegio y confianza entre los respectivos organismos de inteligencia. En general, el principio de “no causar daño” tiene que ser preponderante en el contexto general de las relaciones bilaterales. Los dictadores confían en el decisivo apoyo de sus servicios de seguridad. Con frecuencia el momento clave de una transición se da cuando los mismos llegan al punto de no abrir fuego contra manifestaciones pacíficas por los derechos humanos. Los agregados militares y los funcionarios de inteligencia pueden ser activos fundamentales en la diplomacia de la democracia.

Las conversaciones sobre derechos humanos y gobernanza democrática refuerzan las iniciativas posteriores sobre casos concretos que emprendan los representantes diplomáticos, como se comenta más adelante. También pueden servir como el ámbito en el que se asienta la legitimidad de los contactos diplomáticos con la sociedad civil e indirectamente dar validez a ciertas iniciativas de ésta, sin que ello implique que los grupos de la sociedad civil estén actuando en nombre de nadie más que en su propia representación nacional.

Como es natural, en última instancia, los regímenes represivos prefieren presentar la mayor moderación de sus actuaciones como adoptada en su propio interés y no como resultado de presiones externas, aunque puede ser útil señalar públicamente los beneficios procedentes del extranjero debidos al cambio positivo como un visto bueno de apoyo a las decisiones del régimen. Las democracias participantes en las conversaciones deben someterse a tales preferencias en público, manteniendo mientras tanto en privado la presión.

El diálogo civil es una técnica que se usa también cada vez más para la promoción de espacios de acuerdo en sociedades divididas o en situaciones con graves problemas, en las que el debate puede llevar a la toma de posiciones enfrentadas. Por ejemplo, en 2004, el IDEA (Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral de Estocolmo) encargó encuestas de amplio alcance y muy generales entre los ciudadanos de Nepal para determinar, en un momento de tensiones constitucionales, la concepción que éstos tenían de la buena gobernanza, la democracia y la seguridad humana. Los resultados fueron presentados por algunos elementos fundamentales de la sociedad civil en “Foros del Pueblo”. La Delegación de la Comisión Europea en Nepal se hizo responsable de acoger la presentación de las encuestas y los sondeos a la comunidad internacional. Las conclusiones terminaron por incorporarse a los procesos constitucionales, que se beneficiaron de la participación de expertos en procesos constitucionales similares en la India, Camboya, Afganistán, Tailandia, Sudáfrica y Kenia.

***TOMAR INICIATIVAS;** utilizar canales oficiales para señalar problemas emergentes o presentes que afectan a las autoridades locales, protestar por las violaciones de los derechos humanos e intentar despejar los obstáculos y restricciones a los reformistas y las ONG, siguen siendo el instrumento clásico de los diplomáticos y las misiones, que funcionan mejor en el marco de las conversaciones antes mencionadas sobre la situación de los derechos humanos.*

Nota bene: La técnica de los contactos diplomáticos privilegiados ha sido también muy

importante para transmitir mensajes al país anfitrión sobre su conducta futura u otros acontecimientos. Normalmente, tales iniciativas tienen lugar de forma privada. Pueden representar alternativas a tomas públicas de posición si se considera que éstas pueden endurecer la postura de las autoridades o resultar contraproducentes de alguna otra forma. No debería permitirse que las controversias muy notorias entre una embajada y el país anfitrión desplacen los esfuerzos de los reformistas democráticos locales, que merecen ocupar el lugar de honor.

Ejemplos: El hecho de que los diplomáticos recuerden a los gobiernos anfitriones sus obligaciones internacionales tuvo efectos positivos en muchos casos, de forma muy notable en Praga y otras capitales a finales de la década de los ochenta y en relación con las iniciativas conjuntas en el ámbito del Acta Final de Helsinki. Insistir en privado a las autoridades del país anfitrión en que corren el riesgo de ofender a la opinión pública internacional con un considerable coste para el país también puede resultar eficaz, como fue el caso cuando las autoridades religiosas de Nigeria y de Arabia Saudí sentenciaron a algunas mujeres a castigos físicos o a la pena capital. Por supuesto, hay ocasiones en que estos consejos son ignorados y producen resquemores, como sucedió en Zimbabue a comienzos de los noventa, al señalar las embajadas democráticas sus profundos recelos ante la retirada de la posibilidad de interponer recursos legales a los agricultores cuyas propiedades fueron sumariamente nacionalizadas, en lo que era una premonición del deterioro que estaba al caer en las relaciones entre el Gobierno de Zimbabue y los diplomáticos acreditados en dicho país.

Como una forma extrema de intervención, son vitales las advertencias directas por parte de embajadores acreditados de no continuar aplicando ciertas acciones represivas, como los avisos del embajador de los EE.UU. a las autoridades chilenas a finales de los ochenta o las advertencias en 2004 a las autoridades ucranianas de que se las consideraría responsables del uso de la fuerza y de que dejaran de interferir las redes de telefonía móvil. Marc S. Ellenbogen, que escribe “The Atlantic Eye” desde Praga, recuerda a Boris Pankin, “el último embajador soviético en Praga, que fue el diplomático soviético de más alto rango que se opuso al golpe de Estado contra Gorbachov al final de los años noventa, fue el que desmovilizó a las tropas checas que se estaban preparando para liquidar la Revolución de terciopelo en 1989. No sólo desmovilizó a las tropas, sino también al Gobierno (comunista) checoslovaco.”

En 2008, las misiones democráticas comunicaron avisos similares sobre la incitación a la violencia étnica en Kenia, donde había pruebas de la existencia del envío organizado de mensajes de texto con contenidos denigrantes y deshumanizadores sobre personas que se consideraban rivales tribales y políticos. Las autoridades de telecomunicaciones de Kenia y las compañías de teléfonos móviles lanzaron en ese momento su propia campaña de mensajes de texto urgiendo en su lugar a la reconciliación pacífica nacional. En la actualidad, se están presentando iniciativas diplomáticas ante el Gobierno de Kenia para que lleve ante los tribunales nacionales a aquellos que cometieron crímenes violentos contra otros grupos étnicos en aquel momento o para que acepte su traslado ante la Corte Penal Internacional de La Haya.

Hay múltiples ejemplos de iniciativas diplomáticas sobre la realización de juicios, los encarcelamientos arbitrarios y el tratamiento de los detenidos. La opinión pública nacional e internacional debate con frecuencia sobre la necesidad de hacer públicas tales intervenciones, pero el pasado demuestra que hay diversos países, en particular China, con los que los diplomáticos han aconsejado mantener tan discreto como sea posible el

comienzo de algunas iniciativas y han sido premiados con resultados positivos.

Ampliar horizontes

COMUNICAR está relacionado con “informar”, pero más en el sentido de poner personas en mutuo contacto. La sociedad civil proporciona el material con el que se construye la democracia. Cada vez más, la sociedad civil de un país encuentra el apoyo de la sociedad civil internacional. Gran parte de las relaciones internacionales se organizan alrededor de redes informales de contactos eficientes. Poner en contacto a grupos reformistas locales y a particulares con extranjeros es un elemento central de la diplomacia interpersonal, a través de actividades como visitas, conferencias, intercambios y acceso público seguro a Internet o a comunicaciones por satélite desde las bibliotecas de las misiones diplomáticas. Las embajadas también facilitan a la sociedad civil el acceso a los programas de ayuda. Poner a los niveles superiores del gobierno y a miembros de la oposición democrática y de la sociedad en contacto con homólogos en el país de origen de la misión es un importante instrumento. En sociedades más cerradas, el mensaje de la sociedad civil extranjera de que es posible el cambio no violento genera confianza y esperanza entre los grupos equivalentes en el interior e incluso entre las autoridades más proclives a las reformas.

Nota bene: La sociedad civil está integrada por una completa red de grupos que, por definición, son ajenos al control directo del Estado. Cada elemento, cuyo desarrollo lleva tiempo, tiene normalmente fines específicos, ya sean asuntos de la mujer y de la juventud, derechos humanos, protección del medio ambiente, VIH/SIDA, cultura, ciencia e incluso deportes. Muchas veces sus objetivos no son políticos, como los movimientos en Cuba por crear una red de bibliotecas de préstamo, a las que las embajadas proporcionarían libros, o los esfuerzos de las autoridades diocesanas católicas por ofrecer guarderías a las madres solteras y centros sociales para los mayores. Estos grupos de interesados y activistas conocen el valor de los contactos con ONG y otros actores capaces de ayudarles a avanzar en sus particulares intereses. Tomados en conjunto, forman el capital social que es el fundamento del desarrollo democrático. La experiencia de la participación ciudadana en la búsqueda de intereses concretos puede llevar a un salto desde unos objetivos específicos prácticos y limitados a otros más generales, en particular al ir ganando estos grupos legitimidad e influencia a través de su experiencia y logros comprobados.

Ejemplos: Hay ejemplos diversos y elocuentes de activistas democráticos y otros del interior que han contactado con grupos de apoyo en el exterior, pero ninguno más eficaz en sus resultados que las conexiones establecidas por el CNA (Congreso Nacional Africano) en Sudáfrica y, más tarde, por el Frente Democrático Unido tras su formación en 1983. Los representantes diplomáticos en Sudáfrica estaban en permanente contacto con los activistas. Su capacidad de poner a estos en contacto con grupos de apoyo en el exterior contribuyó a la preparación de personal para las eventuales responsabilidades del ejercicio del gobierno. Los diplomáticos también colaboraron en contactos iniciales informales entre el CNA y las autoridades sudafricanas o asociaciones próximas a las autoridades, como el Broederbund.

Tradicionalmente, las embajadas establecían más fácilmente contacto con las clases altas de una sociedad. Pero la experiencia de muchas situaciones distintas muestra que el impulso de transformación y reforma no tendrá éxito si se impulsa únicamente de arriba abajo desde las elites sociales. Es necesario que el apoyo al cambio sea

socialmente transversal, desde los grupos de base y, de forma creciente, desde el cada vez mayor número de ciudadanos que manejan de forma ágil los medios de comunicación modernos y tienen la capacidad de comparar la situación con la del exterior. Como expresa un embajador que está familiarizado con los graduales cambios en la gobernanza que están teniendo lugar en varios países del Próximo Oriente: “Las cosas no suceden de arriba abajo, ni de abajo arriba, sino que se orientan principalmente a una especie de creación de espacios liberados que se van ampliando (middle-out)”. Sin embargo, la experiencia ha demostrado también que hay que tener cuidado con no ignorar a aquellos que son económica y socialmente marginales y, en particular, a los pueblos indígenas.

Es importante establecer contactos con dirigentes y activistas de la oposición democrática, así como proporcionarles habilidades que les permitan reivindicar sus objetivos democratizadores, pero también ayudar a preparar una nueva generación de líderes democráticos para que asuman cargos públicos en la transformación democrática. La mayor parte de los Estados que participan en la Comunidad de Democracias son conscientes de la necesidad de ser coherentes y señalan que la actividad de la sociedad civil en varios Estados autoritarios del Próximo Oriente corre a cargo de variantes de los Hermanos Musulmanes, con los que los representantes diplomáticos mantienen contactos. En Argelia, en la década de los noventa, las embajadas acostumbraban a asegurarse de que los dignatarios que efectuaban una visita se reunieran con líderes de la oposición, con el doble efecto de que se establecían importantes contactos con el exterior y se fortalecía su legitimidad en el interior. Por similares razones, las embajadas en Ucrania, en 2003-2004, organizaron programas de viajes a sus capitales de los líderes de la oposición. Es también útil establecer contacto con líderes democráticos en el exilio, a veces por intermedio de diplomáticos y programas en terceros países. Estos programas han desempeñado un papel decisivo desde los preparativos de la experiencia sudafricana a la de Myanmar hoy día.

En sociedades represivas, los diplomáticos pueden utilizar las tecnologías de la comunicación modernas para burlar las restricciones de viaje impuestas a los defensores locales de los derechos humanos u otros activistas que buscan contactos en el exterior. De esta forma, Oswaldo Payá, promotor de los derechos humanos en Cuba (animador del Proyecto Varela, una petición ciudadana orientada a la consecución de mayores libertades), pudo llegar a comunicarse mediante vídeo con un foro de ONG de la UE sobre la libertad de expresión, después de que se le denegara el visado de salida. Diplomáticos de la UE facilitaron sus contactos telefónicos con ministros de la UE, periodistas y también ONG.

CONVOCAR: ofrecer un lugar seguro y discreto en el que llevar a cabo debates, incluso entre adversarios, ha permitido entablar contactos e intercambios destinados a la armonización política y la resolución de conflictos. Los diplomáticos pueden facilitar también un recinto en el que los activistas democráticos se reúnan con seguridad, colaborando en la promoción de un estatus de legitimidad.

Nota bene: como se ha mencionado más arriba, los diplomáticos destinados en terceros países pueden propiciar reuniones cara a cara de exiliados políticos residentes en el país de que se trate, así como apoyar a opositores que vengan de visita desde el país, u organizar contactos confidenciales entre adversarios en el tercer país.

Ejemplos: Los primeros contactos serios, con mediadores, entre el CNA y las

autoridades sudafricanas tuvieron lugar fuera del país, y algunas veces se organizaron basándose en las relaciones de los diplomáticos con las oficinas del CNA en Lusaka. Pero los recintos de las embajadas en Sudáfrica fueron con frecuencia los primeros lugares en los que sudafricanos influyentes, como los miembros del poder judicial, se reunieron informalmente con miembros del CNA.

Los funcionarios diplomáticos pueden ofrecer terreno neutral para mesas redondas sobre temas sensibles de los que no se permitiría hablar en público, o para que los participantes puedan hablar sin que trascienda. Los funcionarios de EE. UU. y de Canadá en Sudáfrica alojaron frecuentemente este tipo de actos.

Las recepciones públicamente visibles en honor de la sociedad civil, o de grupos culturales y disidentes políticos, que eran frecuentes en Praga y en Budapest en la década de los años ochenta, ayudaron a elevar la influencia de los movimientos reformistas y de protesta. Las recepciones también pueden tener la virtud de reunir a activistas democráticos y a autoridades. Algunas embajadas, como la de la República Checa en La Habana, son muy proclives a tales mezcolanzas y opinan en contra de la práctica de otras embajadas de mantener recepciones separadas, del tipo de las del día de la fiesta nacional, para la sociedad civil y para las autoridades.

En países en transición, las embajadas pueden servir como espacios de convocatoria al ayudar a que se reúnan partidos y líderes dispares antes de unas elecciones democráticas, como hizo la embajada de EE.UU. en Liberia y Ghana, lo que facilita que trabajen juntos posteriormente en un entorno político plural, contrarrestando la tendencia post-electoral de los ganadores por mayoría en diversos países de sentirse con derecho a "llevárselo todo" y colocar en desventaja a los opositores derrotados, en particular si representan minorías étnicas.

DAR FACILIDADES; utilizar los buenos oficios de las misiones y los diplomáticos para convocar a los partidos a un terreno ostensiblemente neutral con el fin de facilitar una cooperación positiva entre demócratas, la reconciliación de diferentes etnias u otros grupos en sociedades pluralistas o animar a los demócratas y a las autoridades locales a buscar formas de avanzar hacia resultados democráticos. Los diplomáticos pueden, con toda legitimidad, ayudar a los activistas pacíficos a transmitir mensajes a otros y al exterior. Las misiones pueden también facilitar la abdicación pacífica en un tercer país o las estrategias de salida de figuras autoritarias desacreditadas.

Ejemplos: En momentos de crisis, los diplomáticos, en especial los de los países vecinos, pueden asumir el protagonismo de alentar la mediación en las disputas, incluido el periodo subsiguiente a una elecciones discutidas, aunque, como sucedió inicialmente en Kenia, después de que se pusiera en duda la honradez de las elecciones de enero de 2008, los gobiernos pueden también eludir los esfuerzos de mediación. En el caso de Kenia, al final la mediación internacional resultó eficaz, especialmente a través de los esfuerzos de su coterráneo africano Kofi Annan, ex secretario general de la ONU. Por otra parte, Robert Mugabe ha frustrado de forma sistemática los intentos diplomáticos de Sudáfrica y Nigeria para facilitar la reconciliación en Zimbabue.

Los movimientos de oposición nacen como facciones opuestas o se escinden en ellas con frecuencia. En Sudáfrica, Chile y Serbia los diplomáticos colaboraron a que dichos movimientos superaran sus enfrentamientos entre facciones y construyeran alianzas unidas para la reforma democrática.

Muchas de las fuerzas que dividen a las sociedades tienen su origen en antiguas diferencias étnicas o tribales que pueden reaparecer con repentina violencia, incluso en democracias en funcionamiento, como hemos visto en Kenia. Algunas embajadas democráticas han mostrado una especial vocación, en la diplomacia pública y privada, por intentar actuar como mentoras de la reconciliación de divisiones étnicas en lugares como los Balcanes occidentales, Irlanda del Norte, el Próximo Oriente, Sri Lanka (en particular, Noruega), Afganistán e Irak, echando mano en parte de su experiencia con sociedades pluralistas. Países receptores de inmigración, como Canadá y Australia, ofrecen experiencias y conocimientos concretos en cuanto a diplomacia pública y mediación en asuntos migratorios en el Próximo Oriente y otros lugares. Pero cuando las diferencias étnicas estallan de forma violenta, como en Kenia, es esencial que la comunidad democrática internacional intente intervenir. En este país, dichos esfuerzos fueron acompañados por advertencias diplomáticas de que los responsables de la incitación a la violencia étnica pagarían en el futuro el precio de la prohibición de viajar a los países democráticos de que se trataba.

En las sociedades en que están limitados los contactos con el exterior, los diplomáticos pueden hacer llegar mensajes y, con toda legitimidad, facilitar las comunicaciones entre activistas democráticos y sus apoyos en el exterior, o contactos entre ciudadanos comunes y miembros de sus familias y de la sociedad civil en dondequiera que se encuentren, utilizando los canales de la embajada o el acceso a Internet.

Otra forma de dar facilidades es la estrategia de “final del juego”, ofreciendo “salidas seguras” para la resolución de crisis agudas. Una salida de este tipo permitió desarmar la amenaza de resistencia violenta a la transición democrática en los casos del presidente Marcos en Filipinas y, posteriormente, el de Mobutu Sese Seko en Zaire (actualmente República Democrática del Congo). Un ejemplo opuesto podría ser el enérgico papel de liderazgo de los diplomáticos y el gobierno japonés en la gestión de un acuerdo que permitiera a los líderes políticos camboyanos en el exilio regresar a Phnom Penh para participar en las primeras elecciones democráticas multipartidarias en 1998, sin temor a ser objeto de represalias. Varios diplomáticos llegaron hasta el extremo de visitar personalmente al príncipe Ranariddh, exiliado en Bangkok, para ofrecer sus garantías.

***FINANCIACIÓN:** la provisión de los fondos necesarios, sin que ello implique el establecimiento de compromiso alguno, a grupos locales, personas particulares y proyectos diversos puede resultar de especial valor para lanzar ONG, medios de comunicación independientes o grupos de acción contra la pobreza. Con frecuencia los proyectos de pequeñas dimensiones evitan los controles gubernamentales y la burocratización que conllevan las actividades de ayuda a gran escala. Pero las embajadas asumen el papel crítico de “localizar” mayores volúmenes de financiación para proyectos de mayor alcance que puedan valer la pena.*

Nota bene: Las protestas de las autoridades por la “financiación del extranjero” son habituales y, en muchos casos, suponen obstáculos y restricciones. La asistencia financiera vital puede resultar dañada si se la consigue mostrar como motivada por consideraciones políticas ulteriores.

Ejemplos: En cualquier sitio en el que haya tenido lugar una transición a la democracia existen ejemplos de rápido desembolso de financiación de iniciativas locales de base por parte de misiones diplomáticas. Los fondos de las misiones diplomáticas no entran en

competición con los programas de ONG internacionales, que tienen como fin central el desarrollo a largo plazo de la sociedad civil. Las donaciones gestionadas por las embajadas suelen destinarse a solicitudes de efectivo muy concretas y modestas de movimientos juveniles, operaciones de medios de comunicación independientes en sus inicios, la organización de actos públicos o la atención de necesidades humanitarias en casos de emergencia. La financiación checa, danesa, noruega y sueca funciona en la actualidad de esta forma en sociedades represivas. En países en difíciles transiciones a la democracia, como en el Congo, los fondos pueden dirigirse rápidamente a atender bolsas de necesidad, lo que se efectúa mejor consultando a otros donantes, para evitar duplicaciones y descuidos. En la década de los ochenta, los fondos de la embajada de Canadá en Sudáfrica podían distribuirse de forma inmediata a las víctimas del apartheid, para cubrir costas judiciales u otros gastos o costas legales. En todos los casos, incluso siendo estos fondos frecuentemente modestos, para sus beneficiarios de escasos recursos tenían la virtud del rápido desembolso y de no estar sujetos a requisitos burocráticos en situaciones de emergencia.

Existe todo un historial de alegatos de gobiernos represivos manifestando que estas distribuciones de fondos suponen una injerencia indebida de embajadas y diplomáticos en asuntos internos del Estado de que se trate. Las autoridades de la Sudáfrica del apartheid y el Chile de Pinochet amenazaron con expulsiones por estos motivos, y, en Rusia, en 2005, los grupos reformistas y las ONG locales que aceptaron estos fondos fueron castigados negándoseles su reconocimiento y su capacidad de actuación. Tanto Cuba como Irán han llevado a los tribunales a grupos de oposición y activistas por los derechos humanos alegando que la aceptación de fondos del extranjero constituye traición. Las embajadas tienen que ajustar su actividad para garantizar que los receptores de esta financiación a pequeña escala no incurrir en responsabilidades. Es importante que se pueda demostrar que esta financiación es independiente de fines políticos partidistas o electorales, de forma que las embajadas puedan refutar enérgicamente cualquier acción coercitiva de las autoridades.

OFRECER EJEMPLOS; en el núcleo central de la diplomacia pública, mostrar ejemplos de desarrollo democrático no es tanto una cuestión de autopromoción nacional como un esfuerzo por ofrecer modelos o soluciones pertinentes para su aplicación local. No hay un ejemplo más poderoso que la elección como presidente de los EE.UU. de un afroamericano. En virtud de su influencia, las misiones diplomáticas están en situación de resaltar las normas admitidas en otros lugares, las mejores prácticas y los éxitos logrados, mediante seminarios, cursos de formación, conferencias e incluso narraciones culturales, que pueden servir de interés instructivo o motivacional para el público, las autoridades locales, las ONG y los grupos reformistas. Como se ha mencionado anteriormente, los representantes de las democracias que han surgido de regímenes represivos tienen mayor credibilidad como mentores de los defensores de los derechos humanos y los activistas democráticos de hoy día. Además, la mayor parte de las sociedades han tenido que enfrentarse en el pasado a la corrección de abusos de las libertades civiles de su propia historia y estas narraciones pueden servir como activos a la hora de presentarse en democracias emergentes que deben hacer frente a los desafíos del cambio y la reconciliación.

Nota bene: A veces, las “mejores prácticas” que merecen apoyo y presentarse como ejemplos surgen en el mismo país anfitrión, como actividades económicas, deportivas o sociales que atraviesan las fronteras étnicas en sociedades por lo demás divididas.

Merecen que se las apoye por dar ejemplo desde el propio país anfitrión. La conciencia civil es especialmente importante para las fuerzas y el personal de seguridad. Exponer a las fuerzas de seguridad, mediante cursos internacionales de formación, a las mejores prácticas en cuanto a derechos humanos y prácticas democráticas puede ayudar a prevenir respuestas severas a protestas no violentas. Una formación de la sociedad civil en la disciplina de técnicas no violentas puede reducir el riesgo de provocaciones contraproducentes.

Ejemplos: Las sociedades democráticas han tenido experiencia en muchos aspectos de la gobernanza cuyas características pueden resultar inmensamente atractivas para sociedades que las siguen en su presente camino hacia la transición, con la salvedad de que la mayor parte de sus aplicaciones no se pueden trasladar directamente sino que precisan considerables adaptaciones a las condiciones sociales y culturales locales. Parte de las demostraciones y de la ayuda puede ser muy concreta y técnica: Canadá, por ejemplo, ofrece directrices para las sociedades multilingües sobre la redacción simultánea de legislación que permita la equiparación lingüística en el ámbito legal. Especialmente valiosa es la formación dirigida por países que han superado regímenes represivos, ya que los representantes de estas democracias más recientes pueden responder con más facilidad a los retos y situaciones de los disidentes y la sociedad civil que actúan bajo la tensión de la represión.

Pero la mayor parte de la diplomacia pública es más general y apoya las virtudes de los acuerdos pluralistas, de la resolución pacífica de las controversias o de la moderación en la prosecución de los objetivos políticos. Estos esfuerzos por mostrar ejemplos expusieron en la década de los años 1980, por ejemplo, a los grupos de izquierda de la oposición chilena, que eran bastante doctrinarios, a las ventajas del diálogo y la adaptación pragmática evidente entre los socialdemócratas europeos con éxito electoral. Mostrar esfuerzos ejemplares de prácticas de contratación no sectaria puede colaborar a mostrar el camino: la industria del cultivo del café hoy día en Ruanda, por ejemplo, o la contratación en Irlanda del Norte por importantes empresas canadienses sin respetar los límites sectarios; o el ejemplo del equipo de hockey sobre hielo profesional compuesto por extranjeros que rehusó revelar las religiones a las que pertenecían sus miembros.

Aún más generales son los actos en los que se presentan los logros culturales y de otro tipo de una sociedad democrática para realzar su capacidad de servir como un modelo de conducta democrática. De nuevo, el Centro Cultural Norteamericano en Yangon merece reconocimiento como ejemplo de unas instalaciones que ofrecen a personas que ya han mostrado un interés considerable por el mundo exterior la preciosa experiencia de la cultura internacional, negada en cualquier otra forma por el régimen militar represivo y encerrado en sí mismo de Myanmar

Mostrar ejemplos éticos a militares y personal de seguridad es algo que no ha recibido especial atención hasta hace relativamente poco, pero tiene efectos beneficiosos demostrables. La formación en las responsabilidades de la gobernanza democrática de los oficiales del ejército de Ucrania asistentes a programas de la OTAN después de su ingreso en la misma contribuyó a su contención al enfrentarse a las manifestaciones durante la crisis electoral de la Revolución Naranja. Talleres de formación entre ONG en las que se mostraban ejemplos de las técnicas no violentas y disciplinadas de protesta contribuyeron a una contención paralela en aquellas y en otras manifestaciones por parte de grupos opositores y disidentes.

La formación de la policía, los funcionarios de aduanas y los fiscales para facilitarles la comprensión de su responsabilidad cívica ha sido un ingrediente básico de muchos programas de apoyo a la democracia de los países de la Comunidad de Democracias donantes.

A modo de contraste, durante la Guerra Fría, la formación contra la insurgencia impartida en los programas interamericanos, sin atención a la cuestión de los derechos humanos, contribuyó indirectamente a los consiguientes abusos masivos protagonizados por los militares latinoamericanos contra activistas democráticos y otras personas.

La coherencia es de primordial importancia. Es poco beneficioso dar ejemplos de narraciones positivas de comportamiento cívico si existen ejemplos contrarios de tratamiento abusivo o ilegal de personas detenidas por parte del Estado que se propone como ejemplo, o si el Estado mantiene, por razones estratégicas, relaciones muy amistosas con socios que cometen abusos.

Ciertamente, las democracias más “viejas” han perpetrado, en el pasado, abusos a gran escala de los derechos civiles de minorías raciales o religiosas, pueblos indígenas, mujeres o miembros del movimiento obrero, y han suspendido las libertades civiles ordinarias en momentos de excepcional tensión, en las guerras o en épocas de inseguridad. El proceso democrático de autocorrección no tiene fin. Pero la presentación transparente de las enseñanzas de esas correcciones puede resultar también un ejemplo beneficioso para las democracias emergentes que luchan con tensiones étnicas y de otro tipo; no a guisa de sermón, sino como muestra de empatía con los desafíos que se derivan de la búsqueda del cambio.

Defender a los demócratas

***MOSTRAR** apoyo a los defensores de los derechos humanos, los activistas democráticos y los reformistas, mediante el uso del prestigio y el cargo de los Jefes de Misión y de otros diplomáticos para mostrar en público respeto e incluso solidaridad permite a las misiones enviar el mensaje de que esos ciudadanos y grupos gozan de legitimidad y tienen importancia a ojos de los socios extranjeros. Los diplomáticos entienden que esas muestras no deben llegar a que parezca que se toma partido por determinadas personas o grupos respecto a los resultados políticos democráticos: siempre debe tenerse cuidado de aparecer apoyando el proceso democrático y no resultados concretos. Estimular los galardones humanitarios internacionales y el reconocimiento de los defensores de los derechos humanos también ayuda a legitimar sus posiciones en sus propios países.*

Nota bene: Las manifestaciones o las protestas públicas en las sociedades autoritarias exigen el valor y la voluntad de los ciudadanos de enfrentarse al peligro en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión. Ese valor merece el público apoyo a tales derechos de los representantes democráticos, sin que ello implique, sin embargo, que los extranjeros actúen más que dando su apoyo moral. La expresión pública por los diplomáticos de su simpatía por determinados asuntos o acontecimientos puede utilizarse de forma paralela a las iniciativas privadas ante las autoridades. Todos los diplomáticos precisan tener acceso a la opinión y a las actividades de base, pero en su expresión pública es importante demostrar visiblemente que el Jefe de Misión es el funcionario responsable en cuanto al compromiso con los derechos humanos, evitando

hacer del mismo el pararrayos de la hostilidad de las autoridades del país anfitrión.

Ejemplos: Los cambios que ocurren en los regímenes represivos tienen lugar, históricamente, porque el pueblo los apoya en ejercicio de su derecho democrático, expresándose mediante protestas y manifestaciones públicas en la mayoría de los casos en las que no existen elecciones. Es una práctica común de los regímenes represivos la prohibición de estas concentraciones, pero las personas consiguen encontrar con frecuencia maneras de burlar pacíficamente los estados de emergencia decretados o la legislación de excepción dictada por las autoridades para preservar el statu quo antidemocrático. En la Sudáfrica del apartheid, las marchas a los funerales públicos de los activistas caídos se convirtieron en ocasiones para la protesta, y la presencia entre el público de representantes de las misiones diplomáticas democráticas enviaba a los manifestantes y a las autoridades un mensaje de apoyo, ofreciendo a la vez una especie de protección contra la represión violenta.

La acción de los diplomáticos al mostrar su apoyo al derecho a la protesta a través de su presencia en este tipo de manifestaciones se ha dado en lugares como Budapest, Santiago, Manila, Belgrado, Kiev y Katmandú. Embajadores como Mark Palmer en Budapest se preocupaban de ser vistos personalmente comprometidos con los grupos de activistas y de la oposición. En otros lugares, como en Zimbabue, los embajadores eran el especial objetivo de las fuerzas de seguridad, y era más frecuente que fueran los funcionarios políticos de la embajada los que estuvieran presentes para dar testimonio de las protestas. Cualquiera que fuera el nivel de representación, ver este apoyo ha reforzado a los demócratas. El diplomático australiano Roland Rich recuerda que los manifestantes indonesios pro democracia decían en su momento que “tener extranjeros a nuestro lado era como tener prestada una pequeña parte de sus democracias”. Pero las muestras de apoyo a los derechos de los activistas, expresadas de forma privada, pueden también ser muy eficaces, cuando se sabe que las autoridades que controlan las comunicaciones recibirán el mensaje. Mantener contactos telefónicos periódicos con líderes de la oposición democrática ha sido un recurso para su protección en muchas situaciones de crisis, incluidas aquellas en las que se tiene claro que la seguridad local está escuchando.

Más públicamente visibles son las visitas de los diplomáticos al domicilio de activistas democráticos amenazados o bajo arresto domiciliario y el seguimiento de procesos políticos. Algunas embajadas de democracias en sociedades represivas tienen la costumbre de invitar a las familias de los presos políticos a fiestas de carácter familiar, como las fiestas navideñas u otras celebraciones religiosas. Los embajadores en esos países también acompañan a prisioneros políticos liberados desde la prisión a su domicilio en el momento de su puesta en libertad.

También aquí, esos gestos, así como las recepciones y otro tipo de actos de hospitalidad a los que se invita tanto a disidentes como a funcionarios del régimen, pueden reforzar la propia confianza de la sociedad civil en la legitimidad de su trabajo pacífico, así como colaborar en la creación de contactos preliminares, que a veces resultan productivos, entre las autoridades y el liderazgo de la sociedad civil.

DAR FE Y TESTIMONIO: la verificación de los procesos electorales y sus resultados es una práctica internacional importante y generalizada en la que las misiones diplomáticas tienen una responsabilidad que está vigente. También es muy común que los diplomáticos sean testigos presenciales de juicios y audiencias, lo que suele

aceptarse en la actualidad internacionalmente como medio de ofrecer y facilitar una verificación independiente de los conflictos o del estado de salud de los detenidos. Hay, sin duda, historias de represión terrible y depravada de los opositores y activistas, sin concesión alguna a la apariencia de legalidad, como las decenas de miles de asesinatos llevados a cabo por los militares argentinos entre 1976 y 1983. Pero hoy día, incluso los regímenes autocráticos prefieren exhibir los rituales del proceso con garantías, aunque se trate de una farsa. En la era de Internet, raramente se pueden ocultar por completo de la vista del público los juicios sumarios de disidentes y activistas. Los “procesos espectáculo” destinados a tergiversar la verdad para consumo público se denuncian como lo que son. Discrepando en público y en privado de las tergiversaciones del proceso judicial con fines políticos represivos, los diplomáticos hacen presentes las normas y criterios de aplicación universal de los derechos humanos y del Estado de Derecho, de forma que se desvirtúa la argumentación de las autoridades represivas de que estos asuntos son de naturaleza estrictamente interna.

Nota bene: Las pesquisas e iniciativas acerca de los detenidos y los presos políticos deben centrarse en la ilegitimidad de su encarcelamiento, además de en la situación y circunstancias de los presos. El escrutinio diplomático e internacional de las elecciones en sí mismas se ha generalizado en la actualidad; pero no se presta la atención debida al apoyo previo y a la selección, formación y preparación de los comités nacionales para la preparación y supervisión de las elecciones, con competencias para definir la limpieza de la publicidad pre-electoral así como del propio proceso electoral.

Ejemplos: Los representantes diplomáticos se han destacado de forma prominente cuando ha sido posible en los juicios en los que se acusaba a activistas democráticos, periodistas y representantes de la sociedad civil, por ejemplo en Praga, El Cairo y Tashkent. Por supuesto siguen existiendo jurisdicciones represivas, cuyos juicios son secretos y a puerta cerrada, incluidos las condenas en masa de manifestantes y monjes en Myanmar. El destino de estos presos sigue siendo una preocupación primordial de las misiones diplomáticas. El simple hecho del encarcelamiento es el asunto principal: la presentación de “listas de presos” a las autoridades en China y Cuba ha sido tarea primordial de las representaciones diplomáticas a lo largo de los años.

El comportamiento de las autoridades con los detenidos también suscita problemas. Los representantes diplomáticos en diversos países han insistido en verificar el estado de salud de esos reclusos, como sucedió tras las detenciones arbitrarias del líder de la oposición de Zimbabue, Morgan Tsvangirai, y sus colegas del opositor MDC (siglas en inglés del Movimiento por el Cambio Democrático).

Cuando los abusos violentos contra los presos se hacen de conocimiento público hasta el punto de que las autoridades, bajo presión, tienen que realizar investigaciones oficiales o incluso llevar a juicio a personal de seguridad, como en el caso del asesinato de la señora Kazemi, fotoperiodista canadiense-iraní, a manos iraníes, los diplomáticos han procurado estar presentes también en estos procesos judiciales, haciendo gala de una solidaridad admirable.

La verificación internacional de las elecciones, en particular a cargo de organizaciones regionales, se ha convertido en la actualidad en una práctica casi universal. Algunas agrupaciones democráticas realizan una supervisión tan fiable que atraen una amplia participación internacional, como la efectuada bajo dirección de la UE en las elecciones en Líbano y en el Congo, en la que participaban muchos observadores de países ajenos a

la UE, o la de la Commonwealth en las elecciones de sus países miembros.

Las misiones de observación electoral de la OSCE (OIDDH, siglas de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos) se han convertido en una parte integral de su razón de ser. Aunque su aplicación de la calificación de “no satisfactorias” a las elecciones en Kazajstán, Uzbekistán o Azerbaiyán, no consideradas “ni libres ni justas”, suele ser ignorada por las autoridades en ese momento, sus crecientes problemas de legitimidad se convierten en un importante activo en manos de los representantes diplomáticos en esos países.

La presencia de los observadores va más allá de legitimar los resultados de las elecciones: como se demostró en el caso de Sudáfrica, la presencia de observadores internacionales ofrece aliento y confianza a los promotores de la democracia, y también seguridad, al mostrar que la mirada del mundo está vigilante. Esto contribuye a que todas las partes del proceso se comporten con moderación.

Las propias embajadas y su personal han asumido un papel activo durante años en los procesos de observación, incluida, de forma significativa, la verificación de elecciones locales, como hizo la misión japonesa en Ucrania.

En las elecciones presidenciales senegalesas de 1988, varias embajadas democráticas decidieron combinar sus esfuerzos. “Los funcionarios de las embajadas que asistían a las concentraciones cambiaban impresiones con sus homólogos y se estableció un programa coordinado para el día de las elecciones, para evitar que coincidieran las visitas a los centros de votación. Los candidatos y los jefes de campaña de los partidos conocían y apreciaban esta atención, próxima y coordinada, a su labor electoral. Al final, “los diplomáticos reconocieron que los resultados reflejaban la voluntad popular: la mayoría de los votantes senegaleses querían la permanencia de Abdou Diouf en el cargo. Esta postura conjunta resultó útil para mantener una respuesta diplomática común ante los disturbios que se produjeron en zonas desfavorecidas de Dakar, en las que votantes insatisfechos sentían que deberían haber resultado elegidos sus candidatos preferidos”.

A veces, el país anfitrión no aprecia este tipo de esfuerzos. En las elecciones presidenciales de Zimbabue de 2002, el jefe del equipo de observadores de la UE, el diplomático sueco Pierre Schori, fue declarado “persona non grata” y el equipo de observación se retiró, basándose en que no podría cumplir su cometido. Pero las embajadas permanentes de la UE y otras democracias coordinaron por su cuenta una cobertura de los centros de votación que, aunque inadecuada, resultó ser de gran ayuda para llegar a la conclusión de que las elecciones no habían sido ni libres ni limpias.

Mientras que las democracias han situado cada vez más la gobernanza en el núcleo central de los programas de ayuda al desarrollo y ponen énfasis en las ayudas para los procesos electorales, se debe prestar más atención a la formación de las comisiones electorales locales, cuya credibilidad es esencial para mantener la confianza en la limpieza de los resultados y evitar la violencia post electoral, como la que ha tenido lugar recientemente en Kenia.

PROTEGER: “Estamos siempre presentes en los juicios políticos, para que los acusados sepan que, si algo les ocurre, habrá protestas” (un diplomático en Praga, en la década de los años 1980). El apoyo visible a personas y grupos amenazados, así

como a sus familias, da confianza a los activistas democráticos, los defensores de los derechos humanos y las ONG. En última instancia, en caso de conflicto y crisis, las misiones diplomáticas han cumplido una función humanitaria esencial dando refugio a los solicitantes de asilo.

Ejemplos: En periodos de tensión es frecuente que los diplomáticos puedan desactivar una crisis. Su presencia en el escenario puede persuadir a las autoridades de seguridad de no llegar a un enfrentamiento violento con grupos pacíficos.

La protección es a veces implícita, comunicada mediante signos de apoyo, llamadas telefónicas para comprobar la seguridad de activistas señalados y declaraciones. Las autoridades pueden calificar tales declaraciones como injerencias extranjeras. A las narraciones políticas de los regímenes represivos les va bien argumentar que la inspiración de las protestas viene del exterior. Pero, como ilustran los enfrentamientos en Myanmar en 2007, o los de Irán en 2009, las personas saben cuándo sus protestas y llamamientos al cambio son populares, auténticas y del todo indígenas, y acogen con satisfacción las declaraciones de solidaridad que respaldan la legitimidad de las razones populares.

Los diplomáticos pueden extender una vasta red de protección. Las personas encarceladas arbitrariamente estarán seguramente preocupadas por sus familias. En Turkmenistán, la embajada británica se preocupaba de estar en contacto de forma visible con las familias de las personas detenidas por motivos políticos.

En circunstancias más difíciles, cuando la fuerza de la represión no conoce límites, o no atiende a razones, se han dado muchos episodios en los que los diplomáticos han desplegado su protección, remontándose a los legendarios esfuerzos del diplomático sueco Raoul Wallenberg durante la Segunda Guerra Mundial, o del cónsul de EE. UU. en Marsella, Varian Fry, que, sin que sus superiores le prestaran gran ayuda, salvó a muchos artistas, judíos e izquierdistas que estaban en las listas nazis de personas a detener. Fue el diplomático australiano Bruce Haig quien condujo a lugar seguro fuera de Sudáfrica al periodista demócrata sudafricano Donald Woods. Fue el embajador de Nueva Zelanda John McArthur quien introdujo subrepticamente en la embajada sueca a un funcionario sindical vestido de mujer y le otorgó después asilo.

Es triste reconocer, sin embargo, que durante muchos años fue mucho más larga la lista de embajadas que no intervenían ni ofrecían refugio, porque ello parecía estar fuera del ámbito de la actividad diplomática tradicionalmente admitida. Pero la práctica más reciente ha sido, de forma cada vez más intensa, la de prestar ayuda en lo que sea posible, como en los episodios de admisión de miles de solicitantes de asilo en Santiago de Chile, después de septiembre de 1973, los acontecimientos de 1989 en Praga, cuando las embajadas abrieron sus puertas a refugiados de la Alemania del Este, la concesión de un refugio seguro, durante un año, por la embajada de EE.UU. en Pekín al disidente chino Fang Lizhi en los momentos posteriores a Tiananmen, la ayuda a la salida de Ucrania de miembros amenazados de la oposición democrática por parte de las embajadas de Polonia, la República Checa, Hungría y Eslovaquia, antes de 2004, o la admisión por Australia de activistas por la autodeterminación de Papúa Occidental, en 2006.

3. SOCIOS Y APLICACIONES

Al transformarse en “agentes de cohesión” con un conjunto de habilidades específicas, los diplomáticos tienen más posibilidades de actuar con eficacia en su apoyo al desarrollo democrático, centrándose más en aplicaciones prácticas que en la articulación de elevadas aspiraciones de teoría política. Las asociaciones que más importan son aquellas que tienen rostro humano.

A) De persona a persona, de demócrata a demócrata

- *Grupos locales, coaliciones – Estudiantes, jóvenes, ecologistas, sindicatos*

Las coaliciones de grupos y organizaciones como el Frente Democrático Unido de Sudáfrica son con frecuencia los cimientos de una sociedad democrática naciente. Visto de forma retrospectiva, incluso llegan a constituir una especie de gobierno en potencia, aunque con frecuencia, debido a las limitaciones de su sociedad, disfrutaban de escasas oportunidades de adquirir la experiencia necesaria y pertinente. En casi todos los países existen este tipo de agrupaciones de ONG locales (aunque son más escasas en el Próximo Oriente). Muchas veces sus actividades e intereses primordiales ni siquiera son políticos: los grupos que están intentando cubrir los huecos de los servicios sociales, como atención de día o centros para mayores, son elementos básicos de la sociedad civil emergente y merecen apoyo en términos humanitarios y de desarrollo. Más allá de atender a sus intereses particulares, mediante publicaciones informales, actos y extensión de su influencia pública, pueden generar un nuevo sentido cívico de identidad y motivación nacional. En este proceso su legitimidad adquiere una talla creciente, reforzada por los esfuerzos de las embajadas y ONG democráticas para convertirlos en socios y ofrecerles apoyo y, de ser el caso, formación.

- *Grupos de mujeres*

Como se recalca en la Introducción, la cuestión de los derechos de las mujeres es esencial para lograr un desarrollo económico y democrático idóneo. Los países que no aceptan que la igualdad de género es un derecho humano elemental se condenan por partida doble: deniegan sus derechos a la mitad de sus ciudadanos y, al hacerlo, dañan sus expectativas.

En muchas sociedades y situaciones, los grupos formados para la defensa y promoción de las mujeres suelen ser la primera experiencia que las mismas pueden tener de una participación personal en asuntos sociales y públicos. Al representar los puntos de vista de las familias y los hogares, así como los intereses laborales o profesionales más específicos, los grupos de mujeres desempeñan un papel central en la emergencia de la sociedad civil. Las madres o viudas de los desaparecidos o asesinados bajo regímenes represivos, como las Madres de los Desaparecidos en Argentina o las Mujeres de Negro de Serbia, se han ganado un lugar especial en la conciencia nacional.

- *Grupos culturales*

Como escribió recientemente (en homenaje a un director de teatro de Tashkent, asesinado) Alain Delatroz, vicepresidente del International Crisis Group, “el arte es una de las mejores formas de resistencia a los dictadores”.

El papel de los grupos culturales en la extensión del hábito de la libertad de expresión ha sido esencial en muchas experiencias de transformación democrática. Ya en 1975, la diplomática australiana Diane Johnstone invitó a su apartamento en Pretoria al artista negro Michael Muapola para que mostrara sus obras a sus invitados, incurriendo así en las iras del régimen del apartheid, pero contribuyendo poderosamente al respeto a sí

mismos de los africanos.

Los grupos culturales y los artistas asumen un papel catalizador que va más allá de sus representaciones u obras de arte. Escribiendo sobre la Praga de los finales de la década de los ochenta, el diplomático canadiense Rob McRae mencionaba el momento en que le presentaron a Karl Srp, “el dirigente de la llamada Sección de jazz (...) del sindicato de músicos, (que) bajo la dirección de Srp se había convertido en un semillero de producción de vídeos y música *underground*, así como de publicaciones *samizdat* (clandestinas)”. McRae observaba a continuación que, a través de la cultura, “una nueva sociedad cívica había comenzado a brotar fuera del control del Estado, con una completa red de publicaciones, actuaciones, exposiciones, vídeos, periódicos y “salones” políticos y literarios *underground*. Todo ello comenzaba a tener influencia en la zona gris de personas ajenas a la oposición que eran, al menos en su fuero interno, si no de forma explícita, opuestos al régimen.

- *Defensores de los derechos humanos*

El trabajo de los defensores de los derechos humanos en las sociedades represivas es con frecuencia solitario y siempre valeroso. Su causa recibe una ayuda inmensa gracias a la solidaridad mostrada por los representantes de las democracias y el reconocimiento internacional de sus esfuerzos, como el Premio Nobel de la Paz otorgado a Shirin Ebadi, la defensora de los derechos humanos iraní. El abogado chileno especializado en derechos humanos, Ignacio Walker (más tarde Ministro de Relaciones Exteriores), recuerda que en más de cuatro años de defender bajo el régimen de Pinochet a centenares de activistas democráticos injustamente acusados y encarcelados, ganó muy pocos casos ante unos tribunales parciales, pero la evidente ayuda recibida de las embajadas y, en particular, de la Iglesia Católica, y el reconocimiento internacional que conferían, “salvaron muchas vidas”.

- *Intelectuales, investigadores, instituciones académicas, grupos de investigación y reflexión (think tanks), centros de excelencia*

Poner en contacto a intelectuales con intelectuales y a centros de investigación con otros equivalentes resulta en un enriquecimiento múltiple. Para las embajadas, las asociaciones y los proyectos conjuntos con la comunidad intelectual e investigadora muchas veces incluyen a los futuros líderes del país, por poco probable que pueda parecer en ese momento en sociedades represivas. También comprometen a la construcción de la memoria colectiva objetiva de un país, que resulta muy importante para la elaboración de un proceso de reconciliación.

Uno de los más ambiciosos proyectos para preparar la asunción de las responsabilidades de gobierno tuvo lugar cuando Nelson Mandela, poco después de su liberación, pidió al primer ministro canadiense, Brian Mulroney, ayuda para mejorar la competencia del CNA en asuntos económicos. La iniciativa dio origen al “Grupo de Investigaciones Macroeconómicas” (MERG, por sus siglas en inglés) en el que participaron más de 100 economistas especializados de varias democracias desarrolladas. Aunque el informe del MERG terminó quedando archivado, los intercambios y conferencias en los que participaron miembros del CNA constituyeron una preparación sólida para las responsabilidades de sus cargos públicos.

B) Asociaciones institucionales y procesos

- Medios de comunicación independientes

El papel de los medios de comunicación independientes va más allá de la saludable costumbre de decirle las verdades al poder. Los medios de comunicación, incluido el fenómeno de las bitácoras en Internet (blogs), cada vez más difundidas, tienen un papel de supervisión de la gobernanza y catalizan el debate público. El apoyo a la aparición de nuevas empresas independientes de comunicación ha constituido una de las actividades de asociación con resultados permanentemente positivos emprendidas por las embajadas, muchas veces llevadas a cabo en colaboración con ONG y centros de recogida de información (*news gatherers*) de los países miembros de la Comunidad de Democracias. Mediante el apoyo a redes de servidores alternativos en el exterior, las democracias pueden estimular el acceso de usuarios de Internet, en sociedades cerradas y represivas, a la información internacional y a sitios web.

Las misiones diplomáticas también ayudan en ocasiones directamente a organizaciones y agencias de prensa locales mediante la financiación de proyectos. Ya se han dado ejemplos previamente en este *Manual* de financiación inicial para una emisora de radio en Moscú y un diario en autoedición en Dakar, que se convirtieron en los ejes de sendas empresas de comunicación, diversificadas e independientes, de brillante trayectoria. El principio primordial, sin duda, es el de aislar dicho apoyo de cualquier intención de influir sobre las noticias o puntos de vista publicados por el medio en cuestión.

El apoyo puede ser de tres tipos. En Argelia, a lo largo de los últimos años, las embajadas han alentado la aparición de periódicos y medios independientes, sin intentar ejercer influencia sobre el contenido de las publicaciones. Simultáneamente, han apoyado los esfuerzos de El Moudjahid, periódico controlado por el Estado, por presentar una información equilibrada sobre los acontecimientos. Por último, han colaborado en la formación de los periodistas locales (que también se benefician de los ejemplos que suponen los grupos de periodistas que viajan con los dignatarios visitantes y sus preguntas directas en la búsqueda de la transparencia y la información de interés periodístico).

La transición a la democracia de los regímenes autoritarios puede resultar especialmente complicada para las emisoras de radio públicas, al pasar de una función propagandística a la de ofrecer información y análisis objetivos de las noticias. Las emisoras de radio públicas democráticas, carentes de ataduras, como las Broadcasting Corporations australiana, canadiense y británica, han ejercido como mentoras en transiciones, como la de la South African Broadcasting Corporation (con sus 15 millones de radioyentes diarios) a solicitud, en un primer momento, de sus embajadas en el país, y tras un préstamo inicial de la organización sindical australiana Apheda (siglas de Australian People for Health Education & Development Abroad).

- Procedimientos judiciales

El imperio de la ley y la construcción de sistemas judiciales y de justicia nacionales resultan esenciales para el nacimiento de la democracia. En palabras del teórico de la democracia Thomas Carothers: "El Derecho no es tan sólo la suma de tribunales, cámaras legislativas, policía, fiscalía y otras instituciones formales que tiene alguna forma de conexión directa con la ley. El Derecho es también un sistema normativo que reside en la mente de los ciudadanos de una sociedad." Se trata de una cuestión de

comportamiento, y evolucionar en ese sentido lleva su tiempo.

Algunos países, como China, se adhieren al "imperio de la ley", pero de forma bastante rígida. Carecen de la transparencia y de los sistemas de recursos que en el ámbito de las culturas jurídicas democráticas otorgan a las cámaras parlamentarias la prerrogativa de elaborar las leyes y a la judicatura independiente la capacidad permanente de revisión y anulación.

En muchos países, las comunidades jurídicas y judiciales juegan papeles importantes en la sociedad civil. Hay varios ejemplos recientes de colegios de abogados, e incluso grupos de jueces, que han tomado públicamente postura sobre asuntos de gobernanza y corrupción, como en Myanmar, Líbano, Pakistán y las Filipinas. En consecuencia, puede resultar beneficioso que las embajadas inicien asociaciones y conversaciones exploratorias con colegios de abogados locales, facultades de derecho y ONG, como el Grupo de Helsinki de Moscú, con el fin de mejorar el funcionamiento del sistema de tribunales y la capacidad de asistencia jurídica. Las embajadas también pueden colaborar en la puesta en contacto de esos grupos con normas internacionales y con instituciones con experiencia de Estados miembros de la Comunidad de Democracias con las que puedan establecer vínculos.

- Partidos políticos

Evidentemente, una actividad central de las embajadas es, desde hace largo tiempo, prestar atención a partidos y grupos políticos o a opositores demócratas, si es que pueden actuar. A los regímenes represivos les molesta que se conceda atención a sus opositores e incluso algunos aliados de las democracias, como Singapur e Irán en la década de los setenta, hicieron lo posible por desalentar esos contactos, pero difícilmente pueden los diplomáticos informar de forma objetiva prescindiendo de los mismos, ni dejar de apoyar el derecho de los hostigados partidos de la oposición a existir y a viajar fuera del país.

La mayor parte de las definiciones de democracia insisten en la existencia de un sistema electoral multipartidista y abierto. Las embajadas no deberían intentar influir para que triunfen electoralmente partidos concretos. Sin embargo, es habitual que las embajadas pongan en contacto a partidos o grupos de una u otra tendencia democrática con grupos similares de sus propios países, en los que frecuentemente estos últimos han constituido fundaciones con la finalidad de extender de esa forma su influencia. Entre los ejemplos se encuentran las Fundaciones alemanas, la Fundación Olof Palme de Suecia, los NDI o IRI (siglas en inglés del Instituto Nacional Demócrata y del Instituto Republicano Internacional, respectivamente) de EE. UU., o la Fundación Robert Schumann y la Fundación Jean Jaurès en Francia. Las democracias también tienen modelos de Fundaciones multipartidistas, como la Fundación de Westminster en el Reino Unido, el Instituto Neerlandés para la Democracia Multipartidista, la Fundación Nacional para la Democracia, de Washington, o el Centro Noruego de Apoyo a la Democracia.

Parte de la formación y asesoramiento de partido a partido es técnica y, generalmente, está destinada a su desarrollo, sin referirse a alternativas políticas o programas concretos. Pero algunas experiencias políticas de partidos democráticos en países donantes han tenido una profunda influencia en el desarrollo de opciones democráticas en otros lugares.

- Organismos de seguridad y de policía

Es un lugar común que la seguridad es esencial en la cimentación del apoyo y el desarrollo de la democracia, y organismos internacionales como el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas desempeñan un importante papel en materia de desarrollo y asesoramiento.

Las embajadas prestan cada vez más atención a las oportunidades de reforzar la formación de la policía en democracias en transición mediante una relación más estrecha con las autoridades locales. Incluso en los regímenes represivos, suele resultar importante mantener encuentros productivos con los organismos de seguridad y de policía. De hecho, en algunas ocasiones ciertos integrantes de los servicios de inteligencia y militares han demostrado estar entre los elementos más moderados de gobiernos de línea dura. Las embajadas que mantienen relaciones con los órganos policiales en asuntos esenciales de cooperación contra la delincuencia transfronteriza, incluida la lucha contra el terrorismo, han descubierto que estos contactos profesionales pueden utilizarse para enfriar los ánimos en momentos de enfrentamientos políticos internos.

- *ONG y organizaciones internacionales*

De entre las vinculaciones sobre el terreno de los diplomáticos y las embajadas, algunas de las más valiosas son las establecidas con las ONG internacionales, debido a la complementariedad que representan con la actividad diplomática, y su papel y objetivos merecen gran aprecio. Organizaciones como Human Rights Watch (Observatorio de los Derechos Humanos), el International Crisis Group (Grupo de Crisis Internacional), miembros del Movimiento Mundial por la Democracia, Amnistía Internacional, la Comunidad de San Egidio y las ONG de desarrollo de todo tipo como Oxfam, Médicos Sin Fronteras, CARE, Acción contra el Hambre, Visión Mundial, y, por supuesto, organizaciones intergubernamentales como el ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados), la UNICEF, el PMA (Programa Mundial de Alimentos, o la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) llegan con su trabajo a sectores de la sociedad, en parcelas muy concretas, que están muchas veces fuera del alcance de los diplomáticos acreditados. En varias capitales, hay grupos mixtos de donantes en los que participan embajadas, ONG y organizaciones internacionales, con el fin de intercambiar información y evitar duplicar actividades.

C) Creación de capacidad

Las democracias se distinguen fácilmente de las tiranías. Pero su objetivo no es una identidad común: es la acción eficaz al servicio de los ciudadanos. El éxito de la acción se basa en el trabajo intenso a lo largo del tiempo y en lograr una combinación de capacidades adecuadas para alcanzar logros y la confianza ciudadana. La característica más evidente de los Estados fallidos o en vías de estarlo es su “capacidad negativa”, que casi siempre niega la posibilidad de la democracia.

La creación de capacidad democrática precisa instituciones gubernamentales sólidas, infraestructura que funcione y procesos ordenados. La ayuda y el apoyo a la gobernanza democrática no tiene sentido si no se apoya el desarrollo económico y la capacidad para facilitar educación, atención sanitaria y otros componentes fundamentales de la infraestructura. Pero muchos programas de ayuda en las últimas décadas, tanto en la Europa oriental como en los países en vías de desarrollo, invirtieron excesivamente en procesos e instituciones y no lo suficiente en la sociedad civil, que es la que debe constituir los elementos con los que construir la transformación democrática, en especial mediante la aparición de grupos que quieran cambiar el estado de cosas en los campos del medio ambiente, la economía u otros intereses concretos. Poner en contacto a tales grupos con ONG internacionales con las que asociarse constituye una parte importante de la creación de capacidad para la democracia.

Los métodos no son obvios. No hay un diseño de transformación democrática que se pueda aplicar sin más, ni una talla o estilo de modelo económico y social que sirva para todos. La necesidad de adaptación a las condiciones locales y de aceptar las características de la sociedad civil local se basa en la existencia de socios eficaces en ella a los que pueda consultarse. En última instancia, las posibilidades de éxito estarán en sus manos y en su capacidad colectiva para estimular una cultura de gobernanza nacional que incorpore la transparencia, la responsabilidad y la receptividad cívica.

Todos estos aspectos de la creación de capacidad representan lo esencial del trabajo de una miríada de socios, gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, en todas las fases de la cooperación internacional.

Se adjunta al presente *Manual* un Anexo donde se indica a las misiones diplomáticas cómo identificar y ponerse en contacto con ONG y organizaciones de desarrollo que resulten pertinentes para las actividades de creación de capacidad, aunque la lista de socios dista mucho de estar completa. Los diplomáticos sobre el terreno sabrán cómo identificar ONG locales y socios potenciales de entre su propia comunidad de ONG.

Las actividades y áreas temáticas de creación de capacidad, todas ellas interrelacionadas, incluyen varios asuntos fundamentales:

- *Auxilio humanitario y contra la pobreza*

Los organismos intergubernamentales como el Consejo de Europa y la OEA (Organización de los Estados Americanos), los organismos internacionales, las ONG y los institutos de investigación trabajan constantemente en sus aplicaciones y las soluciones a largo plazo. El trabajo de organizaciones, como el Programa Mundial de Alimentos y la FAO y de ONG como Acción contra el Hambre, sobre seguridad alimentaria está muy próximo a la capacidad democrática, como lo está el trabajo sobre

refugiados y migraciones que llevan a cabo el ACNUR, la OMI y muchas ONG. Particularmente importante es integrar los asuntos de democracia y derechos humanos en los programas de desarrollo.

- *Elecciones/mecanismos electorales/educación cívica*

En muchos casos, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (OIDDH), IDEA (siglas en inglés del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral), las Naciones Unidas, la Commonwealth of Nations (Mancomunidad de Naciones), la Unión Europea, y otras, se integran en un equipo para proporcionar una instancia única en lo que se refiere a asuntos relacionados con la preparación y gestión de elecciones. La capacidad electoral exige leyes electorales adecuadas y, en especial, disposiciones eficientes y consensuadas para la resolución de controversias.

- *Gobernanza, institucionalización*

Los programas de los países miembros, el programa de transición democrática de OCDE/PNUD, el Centro Internacional para la Transición Democrática de Budapest, la Unión Europea y otros colaboran en la preparación de reformas institucionales. Éstas ponen muchas veces el énfasis en funciones vitales para la creación de confianza pública y legitimidad, como la recogida de datos (así el censo de Liberia de 2008, llevado a cabo en colaboración con el PNUD), sistemas fiscales equitativos para los residentes y servicios registrales que funcionen.

- *Medio ambiente*

Asuntos como la deforestación, la desertificación, las industrias extractivas y los embalses hidráulicos se convierten rápidamente en causas políticas. Las decenas de miles de grupos de acción medioambiental que se han formado para movilizar a la opinión pública contra acciones contrarias a intereses locales y concretos han sido los responsables de la politización de millones de personas. Las ONG internacionales son socios que impulsan hacia un enfoque más sostenible de la creación de capacidad de desarrollo.

- *Igualdad de género*

Generaciones enteras de mujeres del medio rural y urbano han descubierto la democratización a través de grupos formados para atender a la situación y particulares intereses de las mujeres, cuya capacidad para contribuir al desarrollo es sin duda crítica, pero con frecuencia poco desarrollada. Los objetivos prácticos de muchos de estos grupos –problemas materiales como el coste de la vida- se combinan con preocupaciones como la violencia contra las mujeres, un fenómeno creciente en muchos países.

- *Sistema jurídico*

Las ONG internacionales dedicadas al Estado de Derecho y la reforma judicial, secciones internacionales de colegios de abogados y asociaciones dedicadas a la defensa y la asistencia jurídica, buscan llevar a los delincuentes ante los tribunales y combaten la corrupción, lo que es esencial para el desarrollo de la capacidad de confianza pública.

- *Sanidad, educación, infraestructuras básicas*

Las ONG internacionales, las instituciones financieras internacionales (como el Banco Mundial), los organismos humanitarios, los centros de investigación y reflexión, los centros de investigación y los analistas políticos con prestigio, etc., atienden a estos asuntos fundamentales de la capacidad, como las infraestructuras, incluido el alcantarillado y saneamiento.

- Grupos locales, regionales, étnicos, tribales

Los estados federales miembros de la Comunidad de Democracias, el Foro de Federaciones y otras muchas organizaciones y ONG colaboran con las democracias en transformación para extender los beneficios de la democracia mediante la inclusión de los miembros más marginales de la sociedad y pueblos indígenas a los que las elites pasan por alto con frecuencia, así como en la atención al problema de los conflictos étnicos, tribales y sectarios que, desgraciadamente, azotan aún a la población en gran parte del mundo.

- Seguridad humana, incluida la prevención de conflictos

Las redes de seguridad humana, las Naciones Unidas, las ONG internacionales y los centros de investigación sobre política y seguridad internacional, etc., atienden a las capacidades fundamentalmente necesarias de seguridad y orden público, sin las que no pueden sobrevivir ni la democracia ni el desarrollo.

Capítulo 4: Conclusiones

Ya hemos señalado que la Comunidad de Democracias no es una alianza política, si bien sus Estados miembros comparten la esperanza de que la democracia avance cada vez más en el mundo, por lo que apoyan los esfuerzos de la sociedad civil para crear una comunidad internacional de demócratas de carácter virtual.

Las reglas básicas aplicadas a la elaboración de este *Manual* partían de la base de que no existen fórmulas preconcebidas que puedan aplicarse para transformar un país en democracia, salvo el hecho de que el proceso y sus resultados emergen mejor de forma pacífica de la propia sociedad civil. Pero los demócratas activos y los defensores de los derechos humanos esperan recibir el ánimo y el apoyo de los demócratas de cualquier parte del mundo, al tiempo que se benefician de estas actitudes.

El desarrollo de la democracia es una función dicho proceso y de la existencia de instituciones sólidas, pero, en gran medida, es también una cuestión de actitud, que no puede transmitirse como si fuese una técnica. Requiere tiempo, paciencia y gran aplicación; el apoyo externo tiene que mantenerse a lo largo del tiempo.

Los recursos fundamentales están constituidos por el capital humano disponible en los países de que se trate; la sociedad civil es el elemento básico de la democratización.

En el *Manual* nos proponemos explicar de qué forma han utilizado los gobiernos democráticos sus embajadas, consulados y oficinas diplomáticas en el pasado para proporcionar ese ánimo y ese apoyo. Una vez más, cada situación es diferente. Por lo que se refiere a las prioridades políticas y al despliegue de personal, también se da una mezcla variable de factores en el caso de cada uno de los distintos miembros de la Comunidad de Democracias.

Queremos subrayar hasta qué punto las propias representaciones diplomáticas han experimentado transformaciones, puesto que han pasado de ser empresas dedicadas a las transacciones privadas entre gobiernos a ser empresas en las que la diplomacia pública y los contactos interpersonales son características esenciales de las capacidades profesionales que se requieren hoy en día.

En efecto, las capacidades profesionales a las que nos referimos se utilizan de forma distinta dependiendo de si el país anfitrión es un Estado fallido, un Estado en descomposición o un Estado postconflicto, una dictadura militar o teocrática, un régimen autoritario populista, una democracia frágil e incipiente o una democracia compleja que trata de consolidar sus instituciones y objetivos democráticos. Al citar ejemplos de las últimas décadas hemos evitado clasificar a los países anfitriones en una categoría concreta. Los Estados miembros desean evitar tales intentos de juzgar a los países miembros en función de la instantánea que ofrecen en determinado momento sus gobiernos. Las ONG independientes analizan ya la gobernanza relativa de forma muy eficaz.

Por el contrario, nuestro método de trabajo ha consistido en seleccionar una serie de estudios de casos con el fin de mostrar un amplio abanico de situaciones y problemáticas. Alguno de los capítulos, como los dedicados a Chile, Sudáfrica, Polonia y Ucrania, está escrito en pasado, lo que no quiere decir de modo alguno que la historia

haya acabado para esos países.

Otros textos se refieren al momento actual, como los dedicados a Belarús, Birmania y Zimbabue. Serán sus propios pueblos quienes escriban los próximos capítulos.

En las monografías que figuran a continuación y en los episodios de transición tan repletos de enseñanzas como los dedicados a Sierra Leona y a Tanzania, esperamos que los profesionales sobre el terreno puedan encontrar elementos similares a los contenidos en la situación que a ellos ahora les resulta tan cercana y que les sirvan de ayuda para adoptar sus propios enfoques y programas de apoyo al desarrollo de la democracia.

En los próximos años actualizaremos el conjunto de monografías y añadiremos otras nuevas. Además, ampliaremos y modificaremos el *Manual* con el fin de recoger las observaciones que nos hagan llegar lectores y usuarios.

Por último, esperamos que el *Manual* cumpla con los objetivos prácticos y concretos que se propone. Si lo consigue, servirá al interés superior de promover una mejor satisfacción de las aspiraciones de muchos millones de personas y un entorno internacional más seguro y abierto para todos.

Princeton, Nueva Jersey, abril de 2008

Texto revisado en septiembre de 2010

Sudáfrica: “El largo camino hacia la libertad”

INTRODUCCIÓN

La lucha por la democracia en Sudáfrica caló en la conciencia mundial como ninguna otra y atrajo a generaciones de humanistas internacionales, personas concienciadas y Gobiernos democráticos de todo el mundo. Las afirmaciones racistas extraordinariamente perniciosas del apartheid produjeron un sentimiento de iniquidad casi universal. El régimen del apartheid sudafricano ha sido singular en la medida en que se ha considerado ilegítimo por su inmoralidad inherente y por lo que Nelson Mandela calificó de “crueldad del Estado al protegerla”.

Pero han sido los propios sudafricanos quienes han librado la batalla para acabar con el régimen del apartheid.

Poner fin a este sistema de forma pacífica e implantar la democracia en un Estado unitario era tan sólo parte de la batalla. Los retos que suponían gobernar e impulsar el desarrollo para una mayoría cuyos niveles de destreza habían sido limitados deliberadamente eran formidables.

Los africanos eran conscientes de ello. Mandela escribió que en la Carta de la Libertad de 1955, en la que se establecían los requisitos para construir un país libre y democrático, ya se anticipaba que “los cambios previstos no podrían lograrse sin modificar radicalmente la estructura económica y política de Sudáfrica”.

El hecho de que la mayoría no blanca accediera al poder 40 años después en un país dotado de instituciones establecidas no suponía una ventaja propiamente dicha. Como escribió Nelson Mandela, “trabajar como abogado en Sudáfrica significaba actuar en un sistema judicial envilecido, dentro de un ordenamiento jurídico que no garantizaba la igualdad sino todo lo contrario”.

Se produjo una revolución que triunfó. Comúnmente se considera que se trató de una “revolución negociada”, esencialmente no violenta.

La victoria fue de las personas que habían estado protestando contra las leyes del apartheid desde la Campaña de Desobediencia Civil de 1952. Durante la década de los setenta surgieron numerosos grupos e iniciativas más o menos organizados que apoyaban la creación de una sociedad civil popular en oposición al régimen del apartheid. En 1983 estos grupos se aliaron de forma bastante cohesionada en el Frente Democrático Unido, coalición activa formada por sindicatos, estudiantes y grupos juveniles, grupos de mujeres, organizaciones culturales y profesionales, cuyos miembros, considerados en conjunto, fueron adquiriendo cada vez más credibilidad y legitimidad como alternativa civil al régimen vigente.

Durante esos difíciles años se formaron uniones históricas en el “largo camino hacia la libertad”. Algunas de ellas están asociadas a episodios de la violencia más cruel, como la matanza de Sharpeville en 1969 o el levantamiento de Soweto en 1976.

Debido a la brutalidad del régimen, en 1962 el Congreso Nacional Africano (CNA) decidió abandonar los postulados de la no violencia, profesados durante los 50 años anteriores, y optaron por la violencia organizada, si bien, como Allister Sparks escribiría más tarde, Mandela “nunca se hizo ilusiones de obtener una victoria.”

Mandela se situaba claramente en el “bando de la negociación”. En las negociaciones posteriores que se iniciaron a finales de la década de 1980, la parte que representaba al Gobierno trató de obligar al CNA a renunciar a la opción por la violencia organizada. El CNA se comprometió a emprender un proceso pacífico, pero sin renunciar a su historia.

En cierto sentido ese compromiso fue decisivo en el resultado negociado. El Acuerdo Nacional de la Paz de 1991 tenía como objetivo la resolución del fondo del conflicto. Era necesario olvidar el pasado porque en la memoria se guardaba una historia difícil de sobrellevar. La Comisión de la Verdad y la Reconciliación concedería la amnistía por los hechos cometidos durante el apartheid a cambio de conocer la verdad sobre los mismos. Esta solución negociada no proponía que las víctimas del apartheid olvidaran el pasado, sino que hacía posible que todos los sudafricanos avanzaran mediante una fórmula en virtud de la cual los negros tenían que renunciar a reclamar justicia por los delitos cometidos contra ellos y los blancos tenían que renunciar al monopolio del poder.

La violencia entre los negros africanos, en especial en el Inkatha y en el CNA, fue disminuyendo lentamente; en la década de 1990, 25.000 negros africanos perdieron la vida e incluso hoy en día existe un nivel inaceptable de violencia delictiva en Sudáfrica. Sin embargo, el “baño de sangre sudafricano”, que tanto se temió y se predijo, ha podido contenerse, al menos por lo que respecta a la violencia entre blancos y negros.

Tras las elecciones de 1994 se impuso regla de la mayoría de votos en un Estado unitario, pero sin que la mayoría impusiese dominio punitivo alguno sobre la minoría blanca.

El traspaso de poder negociado de forma pacífica fue un extraordinario resultado de la lucha protagonizada por los sudafricanos durante más de 50 años.

No obstante, si recordamos el concierto que tuvo lugar en abril de 1990 en el Estadio de Wembley para celebrar la lucha de Nelson Mandela y sus seguidores, al agradecer a las fuerzas antiapartheid el “apoyo y solidaridad mostrados al pueblo oprimido de Sudáfrica”, Susan Collin Marks subrayó “lo fácil que ha sido aclamar a Mandela y lo difícil que va a ser rehacer la nación”.

Y esa lucha se mantiene viva. Pero también se mantiene vivo el regalo que Sudáfrica ha hecho al mundo, que es la historia de una revolución negociada, que ha dado lugar a una sociedad democrática multirracial y plural que sirve de modelo y esperanza para muchos.

EL ENTORNO MUNDIAL

Una vez que los Gobiernos sudafricanos institucionalizaron el apartheid a partir de la Segunda Guerra Mundial, era evidente que iba a producirse una colisión con el resto de un mundo en continua transformación.

Desde el momento en que Ghana proclamó su independencia en 1957, el régimen blanco de Sudáfrica se encontró cada vez más aislado debido a los “vientos del cambio” que soplaban en el continente, viéndose únicamente apoyado por Rhodesia y las colonias portuguesas que todavía se mantenían.

El apoyo del extranjero a la lucha antiapartheid vino de la sociedad civil – sindicatos, organizaciones de la iglesia, parlamentos y un gran número de organizaciones no gubernamentales – de numerosas democracias y, es de justicia reconocerlo, también se recibió apoyo de países socialistas aliados de la Unión Soviética. Fuera de Sudáfrica, las universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales e incluso numerosos ciudadanos particulares ofrecieron apoyo y formación a los activistas sudafricanos que luchaban por la paz en el exilio, hasta que pudieron regresar a su país para participar libremente en el proceso del cambio democrático.

La actividad diplomática internacional

La presión diplomática ejercida durante decenios produjo un efecto desigual sobre las leyes represivas del régimen del apartheid, aunque es indudable que sirvieron para dar más credibilidad al CNA como elemento indispensable de toda solución que se planteara para Sudáfrica, especialmente desde el momento en que Oliver Tambo, líder del CNA, se reunió con George Shultz, Secretario de Estado estadounidense, en 1987.

La comunidad diplomática internacional comenzó a pronunciarse sobre la situación sudafricana a comienzos de la década de 1960, cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas condenó el asesinato de 69 manifestantes en Sharpeville. A partir de ese momento, los asuntos sudafricanos pasaron a estar siempre presentes en las Naciones Unidas.

Ese mismo año la solidaridad africana se extendió al CNA, cuando Nelson Mandela visitó y obtuvo el apoyo de las grandes personalidades africanas del momento, como Haile Selassie, Julius Nyerere, Kenneth Kaunda, Habib Bourguiba, Ahmed Ben Bella, Sekou Toure y Leopold Senghor.

Este apoyo africano común fue decisivo para convencer a la Commonwealth a que adoptara una postura activa contra el régimen del apartheid, cuya salida como miembro de dicha Comunidad se produjo poco después de que los blancos votaran para proclamar la República de Sudáfrica en la década de 1950. En la reunión de Jefes de Gobierno de la Commonwealth celebrada en 1985 en Nassau, sus miembros adoptaron un programa de sanciones contra Sudáfrica, a pesar de las ya conocidas reservas de la Primera Ministra del Reino Unido, Margaret Thatcher.

Llamamiento al boicot y a la imposición de sanciones

El CNA instó a los Gobiernos a que se uniesen para aplicar sanciones a Sudáfrica con el fin de provocar un cambio de actitud, imponiendo al régimen del apartheid los costes psicológicos y económicos del aislamiento. Los grupos deportivos y culturales internacionales dejaron de viajar a Sudáfrica y se procedió a la exclusión de los equipos sudafricanos de los campeonatos. Las universidades desinvertieron las participaciones sudafricanas que tenían en cartera alegando razones morales y las empresas

multinacionales se trasladaron de Sudáfrica a otros países alegando motivos de estrategia corporativa. Las instituciones financieras reconsideraron sus políticas de préstamos al Estado sudafricano y a sus instituciones. La Alianza Mundial de Iglesias Reformadas suspendió a la Iglesia Reformada Holandesa de Sudáfrica.

La imposición de sanciones no estuvo exenta de polémica. Además del impacto sobre los intereses económicos de los inversores en Sudáfrica, existía preocupación por si dichas sanciones fueran perjudiciales, sobre todo, para el medio de vida de la población negra y mestiza, inquietud compartida por una personalidad de la talla de Helen Suzman, activista demócrata y miembro de la oposición en el Parlamento de Sudáfrica. Pero el hecho de que la adopción de una serie de medidas concretas mereciera el pleno apoyo del CNA, convencido de que eran esenciales para la lucha, resultó decisivo.

Las autoridades sudafricanas consideraron que las sanciones económicas eran “dolorosas pero soportables”. Es posible que, dado el aislamiento progresivo de los blancos sudafricanos del resto del mundo, estas medidas sirvieran para añadir un peaje psicológico que socavó su disposición a apoyar a las autoridades estatales extremistas hasta el final. Era evidente que el régimen tocaría a su fin gracias a la valiente perseverancia de los sudafricanos no blancos y sus aliados entre la población blanca, que se esforzaron durante generaciones para que se hiciera justicia mediante el logro de un resultado democrático.

Opinión pública y apoyo internacionales

La opinión pública mundial prestaba cada vez más apoyo, animada en parte por la concesión del Premio Nobel de la Paz de 1960 a Albert Luthuli, dirigente del CNA en la época en que éste fue “prohibido”. En 1984 el arzobispo Tutu, personalidad decisiva en la formación de la UDF, obtuvo también el Premio Nobel a la Paz en nombre de la lucha sudafricana por la justicia.

Durante esos años, decenas de miles de activistas demócratas del Congreso Nacional Africano (CNA), del Congreso Pan-Africano (PAC, en sus siglas en inglés) y de otras organizaciones sufrieron castigos y fueron encarcelados, pero la atención internacional no les abandonó en momento alguno. Frecuentemente se celebraban vigiliias nocturnas en las iglesias y otros actos en favor de la liberación de Mandela, organizados y financiados por el CNA y por las ONG con presencia en Sudáfrica.

La financiación de los activistas demócratas sudafricanos y de las ONG había comenzado a partir de 1960, cuando una serie de sindicatos y grupos religiosos daneses, noruegos y suecos pusieron en marcha los primeros programas para apoyar a los participantes en la lucha por la democracia. Poco después, una serie de fundaciones y de Gobiernos de numerosas democracias se unieron al esfuerzo de financiación de las ONG y de los reformistas de Sudáfrica, haciendo hincapié en la preparación para la gobernanza.

La financiación externa era importante para que las organizaciones políticas tuvieran capacidad de financiación de los diferentes tipos de actividades que contribuyen a consolidar la identidad, como la prensa y otros actos necesarios para conseguir que la lucha tuviera apoyo popular a lo largo de las sucesivas generaciones.

En 1983, este apoyo popular se congregó en torno a la agrupación de carácter flexible denominada Frente Democrático Unido (UDF, en sus siglas en inglés), que reunió bajo unas mismas siglas a sindicatos, grupos religiosos y juveniles, así como organizaciones culturales y municipales. Cuando el CNA fue proscrito, la UDF pasó a convertirse en el instrumento principal a través del cual se organizaban las protestas populares y los boicots destinados a oponerse con firmeza a las leyes y medidas cada vez más represivas de la línea dura; frecuentemente conducían a la declaración del estado de emergencia, con la consiguiente suspensión de derechos y detenciones en masa.

Y por fin llegó el cambio

La posición del régimen del apartheid iba desmoronándose a medida que el apoyo que aún le prestaba el entorno internacional iba siendo cada vez más escaso. Zimbabwe había nacido en el lugar del régimen racista de Rhodesia y, junto con otros Estados en la vanguardia de la lucha, Angola y Mozambique, que acababan de independizarse, y Botswana, se convirtieron en campos de entrenamiento para el CNA y en plataforma para las incursiones transfronterizas. La eficacia de las represalias por parte de las Fuerzas de Defensa sudafricanas era cada vez menor debido a los problemas de reequipamiento que acarreaban las sanciones, y los costes del conflicto comenzaron a hacer mella en el las arcas del Estado sudafricano y en el apoyo de la población.

Una vez que la *glasnost* había transformado la Unión Soviética bajo el liderazgo de Mijaíl Gorbachov, al régimen sudafricano empezó a resultarle cada vez más difícil seguir convenciendo a la población blanca de que el CNA formaba parte de la conspiración comunista para apoderarse de Sudáfrica, argumento alegado por las autoridades desde los juicios de líderes del CNA que tuvieron lugar en Rivonia, en los primeros años de la década de los sesenta.

Algo tenía que estallar y, a mediados de la década de 1980, se celebraron contactos, promovidos por mediadores del exterior, en Mells Park, en el Reino Unido. Con financiación procedente de la Fundación Friedrich Neumann, el Instituto para una Sudáfrica Democrática organizó una serie de debates en 1987 en Dakar entre el CNA, con Thabo Mbeki al frente, y grupos de sudafricanos blancos convenidos de la necesidad de llegar aun acuerdo negociado, entre ellos el Broederbond, que antiguamente perteneció a la línea dura.

La negociación de la democracia

En 1989 la mayor parte de las personas intuía los cambios que se avecinaban. El nuevo Gobierno sudafricano, liderado por F.W. De Klerk, aceleró el proceso y Sudáfrica entró en la fase de negociación y preparación para la ley de la mayoría.

Las democracias extranjeras desempeñaron un importante papel al ayudar al CNA y a otros colectivos sudafricanos por medio de conferencias y cursos en su formación para ocupar puestos de gobierno; a los juristas, a través del Instituto Aspen; a los economistas a través del Grupo de Investigación Macroeconómica, creado tras la visita de Nelson Mandela a Canadá, poco después de su liberación en 1990; y a los periodistas, a través de las becas Nieman de la Universidad de Harvard. La transformación, desde el punto de vista cultural y organizativo, de la empresa de radiodifusión sudafricana, de carácter propagandístico, fue el resultado de un importante programa llevado a cabo por

iniciativa australiana con la ayuda de profesionales de la radio y televisión de países de la Commonwealth.

También se desplazaron expertos extranjeros a Sudáfrica para prestar apoyo en la preparación y las misiones de observación de las elecciones democráticas con el fin de implantar el gobierno de la ley de la mayoría. Como señaló Susan Collin Marks, mediadora en conflictos, éstos y otros ciudadanos extranjeros comprometidos que prestaron su colaboración “dieron una mayor sensación de seguridad” a los activistas democráticos “confirmando que los ojos del mundo estaban puestos en su difícil situación”. También “sirvieron para conferir seguridad real, ya que la policía y el ejército se comportaban de forma más comedida en su presencia”.

Finalmente, tras unas elecciones satisfactorias y una entrega pacífica del poder, llegó el momento de que Sudáfrica mostrara al mundo cómo era una revolución negociada, tal como se hizo en ese país, en el seno de una sociedad multiétnica, multirracial y multicultural que podría servir, en parte, como modelo para los retos que también se planteaban en los Balcanes, en Oriente Próximo o en otros países africanos.

RECURSOS DIPLOMÁTICOS EN SUDÁFRICA Y SU APLICACIÓN EN PRO DE LA DIPLOMACIA

Recursos

La comunidad diplomática residente en Sudáfrica no era numerosa, en parte porque los países africanos recientemente independizados no tenían relaciones con el régimen del apartheid. En las décadas de 1960 y 1970, entre los países democráticos presentes eran relativamente pocos los que trabajaban extraoficial y proactivamente para prestar apoyo a los activistas democráticos y a los defensores de los derechos humanos, si bien su número creció en la década de los ochenta, multiplicándose al final de la misma cuando EEUU se comprometió firmemente a buscar una solución democrática para Sudáfrica.

Las autoridades sudafricanas se quejaban regularmente sobre las actividades de los diplomáticos, y el ministro de Asuntos Exteriores, Pik Botha, en un discurso pronunciado en 1987 al que se le dio mucha publicidad, advirtió a los diplomáticos de que “no se inmiscuyeran” en lo que él consideraba asuntos internos de Sudáfrica, amenazando incluso con limitar los movimientos de los diplomáticos. Se lamentaba especialmente de la financiación extranjera (véase más arriba) de un viaje realizado por activistas sudafricanos antiapartheid para reunirse con representantes del CNA en Dakar.

Las autoridades intentaron intimidar a los diplomáticos utilizando a veces métodos brutales. El consejero de la embajada estadounidense, Robert Frasure (que murió años después en acto de servicio en Bosnia), siguió los movimientos militares transfronterizos de las Fuerzas de Defensa sudafricanas. El ex embajador Renwick recuerda que las Fuerzas de Defensa se vengaron “aterrorizando a su mujer y a sus hijos durante sus ausencias de casa, hasta el punto de que Frasure tuvo que abandonar el país”.

De forma más usual, a John Schram, un alto cargo de nacionalidad canadiense, se le mostraron en el Ministerio de Asuntos Exteriores una serie de fotografías en las que aparecía él mismo en concentraciones y actos antiapartheid, no sólo como observador, sino participando activamente incluso en oraciones y marchas. Se le amenazó con la

expulsión, pero Schram replicó que lo único que conseguirían sería la reducción del número de personas de la embajada de Sudáfrica en Ottawa y el deterioro de la imagen de Sudáfrica en el extranjero.

El diplomático pudo actuar así y lograr buenos resultados porque le constaba que la embajada disfrutaba del gran activo que suponía el total respaldo de su ministro y de su Gobierno en su país de origen.

También se valió del interés que tenían las autoridades sudafricanas por reducir el rechazo internacional que iba generalizándose por todo el mundo.

El hecho de que la comunidad internacional se estuviera organizando su influencia contra el régimen del apartheid fue un marco de referencia de gran utilidad para los diplomáticos, puesto que reforzaba la legitimidad de su actividad. Las declaraciones de las conferencias de Jefes de Gobierno de la Commonwealth, de las cumbres de la Comunidad Europea, del G-7, y las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de la Asamblea General y de sus órganos subsidiarios sirvieron para dar unidad al objetivo común compartido por los diplomáticos implicados en Sudáfrica.

En muchos casos representaban a países cuyas historias habían sido impulsadas por activistas demócratas a quienes recurrían los miembros del CNA en busca de ánimo y ejemplo: Gandhi, Martin Luther King y, más tarde, Lech Walesa, así como los activistas demócratas en las Filipinas servían de inspiración para la lucha, y también los líderes anticolonialistas de África y los miembros de los movimientos de liberación izquierdistas de América Latina.

Sin duda alguna, los fondos de que disponían las embajadas para otorgar pequeñas subvenciones locales de rápido desembolso fueron activos importantes, sobre todo porque la mayoría de los beneficiarios no disponían de fondos propios.

APLICACIONES

Las reglas de oro

Aunque existía gran consternación en todo el mundo por la represión de la lucha por la democracia en Sudáfrica, era más importante **tener en cuenta** que se trataba de una batalla que a menudo se conllevaba riesgos personales librada por los sudafricanos pensando en el futuro de su país (aunque se tratara de asuntos universales). Como señaló el embajador Renwick, “lo máximo que una embajada podría hacer sería ayudar como **facilitador** y después dejar que los sudafricanos continúen con el proceso, en el que una excesiva participación extranjera sería claramente indeseable.”

Por supuesto que algunas embajadas prestaron más apoyo que otras en las tareas de facilitación, sin duda en función del apoyo que tenían en los países de origen, pero siempre representaba un problema para los diplomáticos locales el hecho de que los formadores externos especializados en técnicas de negociación o mediación perdieran de vista la razón que los había llevado al país para colaborar. Susan Collin Marks escribió al respecto: “Empezó a sospecharse que muchos (formadores extranjeros) actuaban movidos por intereses personales, de manera que entraban en ello por lo que

obtener de ello y no por lo que podían dar La formación en Sudáfrica, un lugar conflictivo, les daba una credibilidad que mejoraba su imagen en cualquier parte del mundo”. La continuidad del apoyo por parte de la ayuda exterior dependía de las embajadas, pero en cooperación con la comunidad internacional de las ONG, por deferencia y porque estaban más cerca de los motivos y los problemas de la lucha.

El *intercambio* de información entre las embajadas era fundamental, especialmente entre las más afines, como la australiana, la neerlandesa, la canadiense y la sueca, que se reunían con frecuencia, en parte para asegurarse de que sus actividades de financiación no iban en direcciones opuestas y que los fondos se distribuían entre una diversidad de organizaciones necesitadas. Compartir las tareas también contribuía a asegurar la presencia habitual de una serie de representantes en los juicios, funerales y manifestaciones, lo que ponía de manifiesto de forma eficaz el oprobio que le producía al mundo la doctrina y el régimen del apartheid, al tiempo que animaban a la lucha no violenta por la justicia.

Veracidad de la información

La mayor parte de las embajadas democráticas garantizaban que la **información** sobre la situación era exacta y objetiva, y se beneficiaron de los contactos con los que un embajador denominaba “mis agregados en los *townships*”. En 1985 la situación en Sudáfrica había adquirido tales proporciones que la información procedente de las embajadas se seguía con avidez en las capitales.

Por supuesto que la situación también era seguida por la prensa extranjera, cuyo periodismo de investigación molestaba a las autoridades, las cuales, en un periodo de dos años durante la década de los ochenta, expulsaron a 12 corresponsales de servicios de noticias de países democráticos, entre ellos el New York Times, la BBC, la ITN y la CBS. Esto supuso una mayor responsabilidad de los diplomáticos en cuanto a su papel de **informadores** de los medios de comunicación de sus propios países de origen, puesto que tenían que garantizar que se difundían las noticias verdaderas, así como la expedición de boletines informativos dentro de Sudáfrica, en especial para rebatir las calumnias difundidas por el Gobierno. El ex embajador Princeton Lyman recuerda cómo su predecesor, Edward Perkins, “utilizó la prensa para hacer llegar a la población blanca su mensaje de que el Gobierno de Sudáfrica no volvería a tener la oportunidad de tratar con personas de la calidad de Nelson Mandela, Walter Sisulu y Thabo Mbeki”.

Prestar apoyo a los medios independientes pasó a ser un servicio esencial de los ofrecidos por las embajadas. Algunas de ellas, como la de Canadá, disponían de un fondo específico (“el fondo anticensura”) para ayudar a financiar a los medios de comunicación independientes, como el Daily Mail, para el cual se subvencionaban las suscripciones y los anuncios, así como los gastos editoriales y de funcionamiento.

La Corporación de Radiodifusión sudafricana (South African Broadcasting Corporation – SABC) llevaba muchos años actuando como brazo propagandístico del régimen del apartheid en el momento en que se iniciaron las negociaciones sobre la Constitución, en 1992 (la SABC había contribuido a que se produjeran resultados de encuestas como la de 1982, que puso de manifiesto que el 80% de los blancos creía que el comunismo era la causa fundamental de una lucha librada en perjuicio de los intereses de una población negra que, en general, estaba conforme con su situación). Pero la audiencia radiofónica

de la SABC llegaba a los 15 millones, y su transformación en un servicio de información objetivo pasó a ser un asunto de la máxima prioridad para las embajadas, que finalmente pudo llevarse a cabo gracias a la ayuda de los servicios públicos de radiodifusión de Australia, Reino Unido y Canadá. La mejora de los conocimientos de los periodistas sudafricanos también pasó a considerarse prioritaria gracias a la labor realizada por el *Institute for the Advancement of Journalism*, fundado por Allister Sparks, así como por la creación de programas de intercambio y becas.

Trabajar con el Gobierno

Con anterioridad a 1989 hubo muy pocas oportunidades de trabajar con el Gobierno de Sudáfrica en cuestiones de derechos humanos, aunque algunos países apoyado el “diálogo constructivo” y podría decirse que ello ayudó a que se produjera una independencia negociada en Namibia. Las embajadas desempeñaron una función de **asesoramiento** al indicar a las democracias la forma de ayudar a Sudáfrica, que comenzó a democratizarse a partir de 1989, a reforzar sus capacidades en los ámbitos de la formación judicial, el asesoramiento constitucional, la preparación en materia de política económica, en especial gracias al Grupo de Investigación Macroeconómica (*Macro-Economic Research Group*) y también gracias a la ayuda prestada a Sudáfrica en el desmantelamiento de su capacidad de fabricación de armamento nuclear.

Chile realizó una aportación especial al transmitir a la nueva Sudáfrica la experiencia chilena de creación de una Comisión de la Verdad y la Reconciliación tras a restauración de la democracia.

Ciertos embajadores y misiones mantenían **diálogos** con las autoridades sudafricanas. Los embajadores del Reino Unido y de EEUU creían que las reticencias de sus Gobiernos respecto de las sanciones servían de incentivo para moderar su actitud. Los embajadores de las principales democracias reclamaban un papel de “mediación invisible” ante el Gobierno sudafricano una vez que habían dado comienzo las negociaciones internas, e indicaban de forma privada a las autoridades dónde se situaban las “líneas rojas” infranqueables para las expectativas de la comunidad internacional.

Pero las **gestiones** más eficaces para las autoridades sudafricanas eran aquellas que les proporcionaban la certeza de que sus actividades estaban siendo seguidas de cerca por la comunidad internacional, especialmente cuando preparaban respuestas a las manifestaciones y protestas populares. Frecuentemente las gestiones se hacían en nombre de activistas demócratas acusados por el Estado de delitos políticos y de otro tipo; incluso podía tratarse de la transmisión de peticiones de clemencia por las vidas de Nelson Mandela y de otros compañeros acusados en los juicios de Rivonia de 1964, enviadas por los líderes de la URSS y de EEUU, entre otros.

Ampliar horizontes

Conectar con la sociedad civil sudafricana y colaborar en el establecimiento de conexiones con las ONG y otras instituciones de apoyo en el extranjero era una tarea de importancia fundamental en el cometido de los diplomáticos. La búsqueda de oportunidades para poner en contacto a los juristas africanos con los seminarios Aspen o a los periodistas con las becas Nieman se canalizó a través de los contactos que las

embajadas democráticas mantenían con las asociaciones de abogados y periodistas. El Gobierno canadiense había creado de forma excepcional un fondo administrado por su embajada, llamado “Fondo para el diálogo”, destinado a promover las conexiones con grupos antiapartheid de todo tipo dentro de Sudáfrica, que sirvió para financiar, en especial, a una serie de organizaciones de defensa de medios de comunicación legales e independientes.

Las embajadas y los diplomáticos utilizaron estas conexiones para **convocar** a activistas y reformistas en lugar seguro, y, posteriormente, a activistas y a sus rivales. El magistrado Richard Goldstone recuerda su primera reunión, celebrada en la embajada de Canadá, con representantes del CNA en un momento en que Sudáfrica se encontraba en un punto de inflexión crítico, y él había sido nombrado Presidente de la Comisión sobre Violencia e Intimidación Públicas. Empresarios y economistas negros y mestizos fueron presentados en torno a las mesas de la embajada a hombres de negocios que se habían desplazado al país. También se establecieron contactos entre el personal de la embajada y organizaciones de seguridad sudafricanas.

Facilitar el establecimiento de contactos era un servicio esencial que prestaban las embajadas democráticas. Colaborar en el establecimiento de comunicaciones entre Sudáfrica y el exterior era otra forma de prestar ayuda, según señalan ciertos diplomáticos basándose en su propia experiencia.

El establecimiento de conexiones específicas permitió a las embajadas repartir la **financiación** con precisión, como el fondo de ayuda de EEUU que sufragó los gastos de defensa de los activistas demócratas y de los defensores de los derechos humanos que habían sido llevados a juicio. Fue muy alto el valor que tuvieron para las ONG sudafricanas las subvenciones otorgadas por las embajadas, las cuales, aunque su cuantía era pequeña, tenían la ventaja de ser instantáneas, y sirvieron para financiar los gastos de publicidad de manifestaciones y otros medios y objetos destinados a reforzar la identidad, como boletines informativos, camisetas, etc.

Los diplomáticos **ofrecieron ejemplos** de modelos aplicables tomados de la política económica y social de sus países de origen, y las embajadas intentaron organizar actos públicos en el marco de sus programas de apoyo, en los que participaron activistas demócratas y representantes de la sociedad civil como personalidades visibles.

Esta práctica también podía realizarse en sentido contrario. Ya en el año 1975, la diplomática australiana Diane Johnstone invitó al artista negro Michael Muapola a su casa para que pudiera mostrar sus dibujos a sus invitados, colaborando así a dar publicidad y respaldo a la cultura local. Pocos días después, fuerzas del apartheid con sed de venganza la desalojaron de su piso, que había sido previamente registrado y saqueado. Michael Muapola sufrió el acoso de las autoridades durante años. Pero el episodio fue muy celebrado y apreciado por la población negra.

La defensa de los demócratas

La *demonstración* de solidaridad con la lucha era un aspecto esencial de la nueva democracia pública para las embajadas democráticas, las cuales participaban en visitas sobre el terrero y en visitas a las oficinas de defensores de los derechos humanos. John

Schram recuerda “la importancia de transmitir a las personas implicadas en la lucha el mensaje de que contaban con la ayuda internacional imprescindible. Como el embajador Lyman escribió sobre su predecesor Edward Perkins, el primer embajador afroamericano en Sudáfrica, “destacaba entre la multitud cuando asistía a todos los funerales, por desgracia demasiado frecuentes, de activistas asesinados durante el estado de emergencia declarado en los últimos años de la década de los ochenta”. Naturalmente, no era el único. Al describir el funeral de 17 activistas asesinados en 1986, Alan Cowell, del New York Times, destacó la presencia de una serie de “diplomáticos de EEUU, Reino Unido, Australia, Canadá, Países Bajos, Alemania Occidental y Francia”.

Esta actitud conllevaba no pocos riesgos. Después de que P.W. Botha anunciara la prohibición del Frente Democrático Unido (UDF) en 1998, la policía antidisturbios cargó de forma muy violenta contra una marcha pacífica de protesta que se dirigía al Parlamento y procedió a la detención del Obispo Tutu, de Allan Boesak, de un equipo de la BBC y de la esposa del embajador canadiense, Ron McLean, además de un elevado número de africanos.

El *seguimiento* de los juicios de los activistas antiapartheid se convirtió en una obligación de las embajadas democráticas desde el momento en que Nelson Mandela se percató de que a su juicio celebrado en 1963 en Rivonia asistieron “decenas de representantes de Gobiernos extranjeros”. Se asistió en calidad de testigo a muchos juicios, para que sirviera tanto de advertencia a las autoridades como de **protección** a los acusados. En numerosas ocasiones las embajadas reclamaron al Gobierno la realización de investigaciones independientes sobre el uso de la fuerza contra los manifestantes antiapartheid.

“Los miembros de organizaciones antiapartheid solían pedir a los representantes que estuvieran presentes en las dependencias policiales para ser testigos de la violencia o para impedirla”. Desgraciadamente, no fue posible proteger a los todos demócratas del despiadado poder del Estado; miles de personas fueron maltratadas pero, en las manifestaciones y protestas, los diplomáticos pudieron “interponerse entre la policía y los manifestantes, contribuyendo así a contener algunos actos violentos y a impedir que se ejerciera violencia contra los manifestantes”.

CONCLUSIÓN

Las palabras pronunciadas por el Presidente Mandela en su toma de posesión el 10 de mayo de 1994 reflejan nuestros ideales:

“Suscribimos un pacto en virtud del cual construiremos una sociedad en la que todos los sudafricanos, negros y blancos, puedan caminar con la cabeza bien alta, sin miedo en sus corazones, seguros de su inalienable derecho a la dignidad humana”.

El hecho de que los diplomáticos pudieran participar en el apoyo a la lucha por la democracia en Sudáfrica es un hito y un precedente clave de enorme mérito para la profesión. La lucha sudafricana continúa para lograr el desarrollo, la seguridad y las oportunidades, y la necesidad de los sudafricanos de contar con el apoyo de sus amigos demócratas sigue siendo la misma.

De la independencia a la democracia real: la Revolución Naranja de Ucrania

INTRODUCCIÓN

La defensa de los derechos fundamentales del hombre y el ciudadano, articulada en el Acta Final de Helsinki, adquirió un impulso considerable durante los años ochenta en la URSS. Los habitantes de la entonces República Soviética de Ucrania se vieron afectados especialmente y de manera más profunda tras el accidente nuclear de Chernobil de 1986 y por el modo en que se trató de encubrir posteriormente. La relajación de las restricciones a los derechos humanos fundamentales que se fomentaron a través de la *glasnost* hizo posible que se articularan estas cuestiones candentes y surgió un grupo de activistas por la democracia. Los entonces líderes comunistas de Ucrania declararon la independencia de ésta en 1991, lo que se materializó tras la disolución definitiva de la URSS a finales de diciembre de ese mismo año. Ucrania fue reconocida como nueva “democracia emergente”, a pesar de que la transición simultánea desde un modelo totalitario a un Estado democrático de reciente independencia habría de suponer un reto de gran calado. Los nuevos líderes ucranianos, los nuevos partidos políticos y la sociedad civil necesitaban apoyo en sus transformaciones democráticas y de mercado y esta ayuda les llegó desde el mundo democrático desde el principio. Ucrania demostró asimismo ser un socio bien dispuesto a la hora de garantizar la estabilidad nuclear, renunciando a su armamento nuclear en 1994.

También en 1994, Ucrania celebró sus primeras elecciones democráticas a la presidencia del país, que ganó el ingeniero aerospacial y empresario Leonid Kuchma tras una reñida campaña contra el entonces presidente- y antiguo mandatario de la era comunista- Leonid Kravchuk. A lo largo de este periodo Ucrania siguió recibiendo apoyo externo a los procesos de reforma, incluido el respaldo a todas las formas de participación de los ciudadanos en la esfera pública y la asistencia técnica y la observación de las elecciones democráticas, en consonancia con las obligaciones de Ucrania como miembro de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE - el producto institucional del Acta Final de Helsinki posterior a la guerra fría) y del Consejo de Europa para aumentar, garantizar y fomentar la confianza pública en el proceso.

A pesar de ello, la conexión entre el poder político y económico, con el dominio de los clanes empresariales de ámbito regional, que competían entre sí, se fue haciendo cada vez más evidente, con las correspondientes denuncias de corrupción a alto nivel. La estrella de Ucrania comenzó a declinar en gran parte del mundo democrático, tendencia que se acentuó tras el asesinato de Georgiy Gongadze, un reconocido periodista de la publicación independiente de Internet *Ucrainska Pravda*, que había estado investigando la corrupción en el sector público. Poco después los líderes de la oposición sacaron a la luz grabaciones que según ellos implicaban a Kuchma y otros de su círculo próximo en el asesinato, lo que sirvió para galvanizar a un gran sector de la opinión pública contra el Gobierno.

Las elecciones parlamentarias de 2002 otorgaron a la oposición una representación sin precedentes. Transcurrieron con relativa transparencia gracias a los esfuerzos

ciudadanos por seguir las votaciones a pie de urna, y los resultados supusieron un gran impulso para la oposición democrática. Aumentó la polarización del panorama político, con los intentos alentados por la presidencia de reformar la Constitución y las elecciones parciales en la región occidental de los Cárpatos, muy poco limpias, celebradas en abril de 2004.

El envenenamiento por dioxina del candidato presidencial de la oposición, Viktor Yushchenko, aún no aclarado, agudizó la polarización de la política ucraniana. La campaña electoral a la Presidencia de 2004, según los observadores internacionales de la OSCE, dieron prueba de numerosos casos de parcialidad y abuso de poder. Una segunda ronda, caracterizada por el fraude flagrante y sistematizado galvanizó las protestas públicas. En la noche de las elecciones comenzaron a producirse manifestaciones en Kiev, que fueron en aumento atrayendo a un gran número de personas, lo que ni siquiera preveían los activistas ucranianos que habían vaticinado el fraude y planeado las protestas. Estas manifestaciones fueron en aumento hasta dar lugar a la Revolución Naranja.

El mundo democrático se dio cuenta de lo importante que era ayudar a Ucrania a garantizar que las elecciones presidenciales de 2004 se desarrollaran de manera limpia y libre. Con el pleno conocimiento de las autoridades ucranianas, los diplomáticos ayudaron a los ciudadanos en el seguimiento y apoyo del proceso democrático. La cooperación de las embajadas a este respecto no tuvo precedentes.

El caso de Ucrania engloba la gama completa de recursos de que disponen los diplomáticos de los países democráticos, así como las numerosas formas en que éstos pueden utilizarse en apoyo de la sociedad civil y los procesos democráticos.

RECURSOS Y MEDIOS DE LOS DIPLOMÁTICOS EN UCRANIA DURANTE 2004

Las democracias del G-7 iniciaron una estrecha colaboración con el fin de apoyar a la sociedad civil de Ucrania y su proceso electoral en 2001, antes de las elecciones parlamentarias de 2002. En el año 2003, dicha colaboración se formalizó en un proceso conjunto de la Unión Europea, Canadá, Estados Unidos y Japón y auspiciado por el G-7 por mediación de sus embajadores en Kiev, con especial hincapié en el intercambio de información y la coordinación en apoyo de unas elecciones libres y limpias y en la necesidad de informar a las autoridades locales sobre las tendencias y evoluciones.

Estos diplomáticos gozaban de gran **influencia** en Ucrania, dado el apoyo de sus respectivos países a la obtención de la categoría de Estado y a la creación de sus instituciones, reforzada por el deseo expreso de la mayor parte del espectro político de Ucrania, incluido el Gobierno de Kuchma, de desplazar la orientación de Ucrania hacia Occidente, la UE y la OTAN, hasta llegar incluso a la solicitud de ingreso en estas organizaciones, todo lo cual aumentaba la importancia de las normas y gobernanza democráticas.

Quedó patente que la capacidad los diplomáticos de recabar **fondos** era un factor esencial en el apoyo a un proceso electoral limpio y transparente, incluidos los fondos asignados que pudieran desembolsar a agentes de la sociedad civil, y su papel en la

defensa de una programación por parte de las ONG internacionales y los donantes, adaptada a la flexibilidad exigida para actuar en un entorno en rápida transformación.

Las embajadas de los países democráticos expresaban su **solidaridad** trabajando juntas y apoyando proyectos, tanto económica como operativamente, para poner en contacto a activistas demócratas de países que habían asistido a avances democráticos recientes inducidos por la sociedad civil, como Eslovaquia, Serbia y Georgia, así como atrayendo a observadores electorales de otros países en transición.

Por último, los diplomáticos disponían de una firme plataforma de **legitimidad** a que recurrir en Ucrania, dada la obligación del país de observar normas precisas en materia de derechos humanos y democracia como miembro de la OSCE y el Consejo de Europa. Los Criterios de Copenhague de la OSCE proporcionaban a los diplomáticos de países democráticos en Ucrania puntos argumentales antes de la Revolución Naranja y durante la misma. Junto con posteriores declaraciones de la OSCE en el sentido de que las amenazas a la estabilidad no eran un asunto puramente interno, dichos Criterios sirvieron a los embajadores occidentales como pronta respuesta a las quejas de interferencia por parte del MAE.

FORMAS EN QUE ESTOS RECURSOS SE UTILIZARON EN UCRANIA PARA CAMBIAR LA SITUACIÓN

Los recursos antes mencionados se utilizaron de manera creativa y eficaz en todos los métodos clasificados en el anterior capítulo sobre el Instrumental del Diplomático. Se expondrán ejemplos de cada uno de ellos, algunos de los cuales implican dos o más formas de aplicación.

Las Reglas de Oro

Escuchar, Respetar y Comprender: Los diplomáticos reconocieron los diferentes papeles y habilidades de los socios en los esfuerzos por garantizar la limpieza y transparencia de las elecciones de 2004 y, con el tiempo, parecieron adoptar mecanismos que permitían a cada parte actuar según su fuerza institucional. Los mecanismos desarrollados durante el proceso del grupo de trabajo (véase sobre el intercambio, más adelante) parecían haberse creado realmente en relación con estas realidades. Según un experimentado activista de la sociedad civil y antiguo proveedor de fondos, “la gente debe trabajar en común manteniendo al mismo tiempo su autonomía.” Un embajador dijo al inicio de una mesa redonda sobre la sociedad civil a principios de 2004: “Haced lo que tengáis que hacer. Avisadme si os veis presionados: yo os ayudaré”.

En cuanto al desembolso de la ayuda, las sumas relativamente pequeñas que se manejaban en los puestos permitían a las embajadas prescindir de procedimientos que pudieran impedir una reacción rápida. En vez de financiar sencillamente cursos de formación y talleres, los diplomáticos creaban, facilitaban o fomentaban becas que permitían a los activistas civiles actuar con arreglo a su cometido. Esto no suele ser habitual.

Intercambio: Como ya se ha mencionado anteriormente, los esfuerzos para compartir información y coordinar los enfoques estratégicos sobre el desarrollo democrático en

Ucrania comenzaron en 2001, entre los miembros de G-7. La presidencia italiana y, posteriormente, la holandesa, desempeñaron un papel muy activo para atraer a todos los miembros de la UE hacia el proceso. Las reuniones mensuales estuvieron presididas por el embajador canadiense, Andrew Robinson, siendo co-presidentes Estados Unidos y la UE; Japón también intervino (poseía asimismo el status de observador en la OSCE). Se unieron al proceso diferentes miembros que hacían hincapié en diversos objetivos del grupo: los estadounidenses insistían en una mayor coordinación, mientras que los canadienses y otros se mostraban más interesados en el intercambio de información. Según el embajador Robinson, estos planteamientos se complementaban mutuamente.

Información veraz:

Presentar informes: Las embajadas de los países democráticos habían establecido relaciones con los oportunos actores políticos, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, así como entre sí mismas. Esta recopilación de información, intensa y proactiva, les permitió informar y ayudar a orientar las políticas de sus países. Los diplomáticos canadienses de aquel momento en Kiev consideraron que podían ejercer una influencia importante con ayuda de sus informes. A las fuentes de información se sumaron más adelante los observadores electorales sobre el terreno, en particular la Red Europea de Organizaciones de Observación Electoral (ENEMO), observadores a largo plazo que permanecieron en el país durante la revolución, cuando aún no se sabía a ciencia cierta si el proceso electoral iba a continuar.

Informar: En este ámbito los diplomáticos coordinaron su actividad para garantizar que los medios de comunicación independientes, como el diario *Ukrainska Pravda* en Internet, recibían suficiente financiación para continuar su importante labor de transmitir noticias no censuradas, incluidos los propios fondos de las embajadas. La embajada de Estados Unidos hizo una concesión de este tipo a la editora Yulia Mostova para financiar *Zerkalo Tyzhdeny* (“Espejo semanal”), una publicación de Internet con artículos de análisis e investigación serios, muchos de los cuales fueron traducidos al inglés (y continúan disponibles) para el público internacional. USAID y el Fondo Abierto de Medios apoyaron también el seguimiento por los medios de los contenidos de televisión, la principal fuente de información de la mayoría de los ucranianos. La Misión de Observación Electoral de la OSCE-ODIHR difundió su propio análisis independiente de los medios, mostrando la fuerte inclinación de casi todos los canales de televisión a favor del entonces Primer Ministro, Viktor Yanukovich, y contra el candidato de la oposición Yushchenko, tanto en términos cuantitativos (tiempo relativo en antena) como en términos cualitativos (tono).

Trabajar con el Gobierno

Asesorar: Desde el advenimiento de la independencia y la democracia en Ucrania, los diplomáticos se ocuparon de asesorar tanto a las instituciones gubernamentales ucranianas como a los actores de la sociedad civil en materia de gobernanza democrática y reforma económica. Gran parte de estas labores se realizaban directamente, tanto con actores gubernamentales de Ucrania como con la sociedad civil. Sin embargo, para financiar los programas se precisaba una movilización aún mayor de los recursos de las autoridades locales.

Diálogo: En materia electoral y de gobernanza, el Coordinador de Proyecto de la OSCE en la oficina de Ucrania sirvió como punto focal para los debates que se mantenían regularmente entre el sector cívico, el Gobierno ucraniano y los actores diplomáticos. Ninguna financiación procedente de embajadas o autoridades oficiales quedaba sin declarar; el Gobierno no podía afirmar en ningún caso que no hubiera sido informado sobre la actividad de los diplomáticos y los donantes internacionales antes y durante el ciclo electoral.

Iniciativas diplomáticas: “Las autoridades se tomaron muy en serio la posición del cuerpo diplomático”, según una figura muy señalada de la oposición, y sus manifestaciones influyeron en las autoridades en numerosas ocasiones a lo largo del proceso electoral a la hora de atenerse a normas democráticas que vinculaban a Ucrania. Dos ejemplos ilustran lo anterior.

El primero fue una reacción al miedo generalizado a que la red de telefonía móvil fuera a ser cortada para el recuento de votos en la noche de las elecciones, echando a perder los esfuerzos de los ciudadanos y la oposición para coordinar las actividades postelectorales y de verificación. Los representantes de la oposición advirtieron a las embajadas de los países democráticos sobre esta amenaza, y estos diplomáticos desempeñaron un papel crucial al pedir una reacción oficial de sus capitales. El Alto Representante de la Unión Europea de Política Exterior y Seguridad Común, Javier Solana, y funcionarios de alto rango del Departamento de Estado llamaron directamente al Presidente Kuchma para advertirle contra un bloqueo organizado de las comunicaciones durante la noche electoral. Las redes de telefonía permanecieron activas durante esa noche y la crisis que siguió a las elecciones.

En otra ocasión, basándose en las claves aportadas por sus embajadas y la Declaración Preliminar de la OSCE-ODIHR de 22 de noviembre, el mundo democrático coordinó su expresión de falta de confianza en los resultados de la segunda ronda. El Secretario de Estado de los Estados Unidos, Colin Powell, afirmó que Estados Unidos “no puede aceptar el... resultado como legítimo” y solicitó una investigación sobre fraude electoral, con consecuencias para las relaciones Washington-Kiev si no se llevaba a cabo.

Ampliar horizontes:

Poner en contacto: Los embajadores y diplomáticos de los países democráticos sirvieron de vínculo vital entre la sociedad civil de Ucrania y la totalidad del espectro político en sus países de origen. Los altos cargos de la oposición para la campaña confiaron en las embajadas de Polonia, Estados Unidos, Francia y Alemania para que les ayudaran a contactar con las ONG y figuras políticas en sus capitales. Tales contactos demostraron ser especialmente importantes durante la crisis postelectoral que derivó en la Revolución Naranja. Según otro alto cargo de la oposición, los diplomáticos “también utilizaron sus diversas conexiones para hacer llegar mensajes”. Las embajadas facilitaron vínculos similares con sus autoridades internas y sectores civiles, incluido el portavoz de la Rada (parlamento) Volodymyr Lyvтын, que desempeñó un papel fundamental en la mesa de mediación sobre la crisis postelectoral dirigida por el Presidente polaco, Aleksandr Kwasniewski, el Presidente lituano, Valdas Adamkus, y el Alto Representante de la Unión Europea de Política Exterior y Seguridad Común, Javier Solana.

Algunos líderes de la oposición reconocieron la ayuda prestada por las embajadas de los países democráticos para la celebración de una conferencia en Kiev a principios de 2004, que atrajo a todo el espectro político ucraniano y a muchas altas personalidades extranjeras; más adelante, en ese mismo año, la entonces Secretaria de Estado de EE.UU., Madeleine Albright, adoptó y promovió la idea de la denegación de visados y congelación de activos de los ucranianos responsables de obstaculizar el proceso electoral. Así, se le denegó la entrada a los Estados Unidos a un destacado oligarca de Kiev y diputado del Parlamento, Hrihoriy Surkis. Un asesor de Yushchenko resumió el significado de este mensaje a otros que aún no se habían visto afectados: “perderéis vuestro dinero robado honradamente si intentáis ganar fraudulentamente las elecciones. Esto surtió “el mayor de los efectos... incluso para el propio Kuchma”.

Convocar: La mayoría de los embajadores occidentales celebraron cenas que reunían a los actores políticos de todas las tendencias, los líderes cívicos, en debates “abiertos e informales” con oponentes políticos que de otro modo no habrían tenido lugar.

Facilitar: La oposición atribuye las facilidades más significativas prestadas por actores extranjeros en Ucrania no directamente a los diplomáticos de países democráticos, sino a una ONG internacional, el Instituto Democrático Nacional. El IDN ayudó activamente a mediar y negociar la coalición entre el candidato a la Presidencia de Nuestra Ucrania, Viktor Yushchenko, el bloque de Yulia Timoshenko y el líder del Partido Socialista Oleksandr Moroz. Este último había quedado en tercer lugar en la primera ronda electoral y disponía de una valiosa infraestructura de partido en Ucrania del norte y central que el equipo de Timoshenko necesitaba para la segunda ronda.

El embajador de Estados Unidos, Carlos Pascual, promovió la apertura de programas de asistencia del IDN y el IRI a todas las tendencias políticas. Su popularidad, incluso entre los “partidos del poder” contribuyó a garantizar que pudieran continuar su actividad a pesar de los esfuerzos por parte del gobierno después de 2002 de impedir su registro.

Financiar: Las embajadas de los países democráticos a menudo financiaron directamente las actividades de la sociedad civil relativas al proceso electoral, pero el mayor peso de la financiación externa para la sociedad civil ucraniana recayó sobre las agencias para el desarrollo, las ONG internacionales y las fundaciones. Las agencias para el desarrollo como la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) y USAID, han sido elementos permanentes del grupo de donantes desde la independencia de Ucrania. Sin embargo, los actores de la sociedad civil observan que aparentemente existió una falta de estrategia y conocimiento local por parte de los donantes internacionales durante algún tiempo. El asesinato de Gongadze galvanizó la atmósfera política. Las embajadas de los países democráticos temieron por la limpieza de las elecciones parlamentarias de 2002, por lo que era evidente la necesidad de una mayor coordinación estratégica entre los donantes y la política en apoyo del proceso electoral. Con formación y financiación para llevar a cabo encuestas electorales para las elecciones de 2002 “la comunidad internacional puso el listón” de la transparencia electoral, según un antiguo embajador en activo en el momento.

La comunidad diplomática y de donantes reunieron una serie de programas destinados a facilitar la conducta profesional, la participación cívica y la verificación durante las

elecciones a la Presidencia de 2004. Según un destacado diplomático que participó activamente, el nivel de coordinación era “absolutamente fantástico”. El sistema funcionaba como una cámara de compensación, lo que permitía a los donantes conocer lo que estaban haciendo los demás e identificar lagunas y les permitió ofrecer recursos para cubrirlas. La ampliación resultante de programas destinados a la sociedad civil fue considerable, incluida la financiación de observadores electorales tanto internos como internacionales, de formación en materia electoral y movilización, de medios independientes (*informando* con ello a la opinión pública ucraniana), encuestas a pie de urna y recuentos paralelos de votos. Ocho embajadas occidentales y cuatro ONG organizaron actividades con pocos recursos para financiar encuestas a pie de urna en las dos rondas originales de las elecciones: “un dinero muy bien empleado”, según Andrew Wilson, especialista en temas de Ucrania.

A la luz de las circunstancias, los donantes demostraron una gran flexibilidad para llevar a cabo su tarea. Los actores de la sociedad civil señalaron que las ideas de proyectos de calidad encontraban financiación sin excesiva dificultad, si bien los donantes se abstendían de actividades más “sensibles” que pudieran interpretarse como partidistas. Los diplomáticos y los líderes de la sociedad civil entrevistados coinciden al afirmar que los fondos se concedían para apoyar el proceso electoral y no a partidos o a proyectos con fines partidistas. Un embajador occidental y un representante de la sociedad civil ucraniana coinciden en que los grupos cívicos, no explícitamente políticos - como de desarrollo empresarial o grupos de defensa del medio ambiente - tenían la misma importancia que los de orientación política. El Gobierno “no entendió que se trataba de una cuestión más amplia, la de la participación ciudadana en la vida pública”, según el diplomático.

Además, se realizaron considerables esfuerzos para trabajar con las autoridades apoyando su capacidad de llevar a cabo un proceso electoral correcto. La Comisión Electoral Central, los administradores electorales de menor rango y el sector judicial recibieron asistencia técnica y formación.

Ofrecer ejemplos: Según un veterano de un grupo de reflexión ucraniano que actualmente trabaja en la reforma de la administración pública, los diplomáticos están especialmente bien situados para impartir “lecciones de democracia”, como la función de las coaliciones, la convivencia, el conflicto de intereses y la responsabilidad jurídica. En su opinión, “el éxito de la asistencia occidental radicó en compartir los conocimientos y destrezas en relación con el funcionamiento de la democracia”. El debate sobre los mecanismos democráticos básicos y el estado de derecho puede ser muy instructivo. Los diplomáticos participaron en mesas redondas dedicadas a estos temas con buenos resultados. Los activistas demócratas de Eslovaquia, Serbia y Georgia - patrocinados con ayudas de los cuerpos diplomáticos y a través de fundaciones- reafirmaron una conclusión que la mayoría de los demócratas ucranianos han aprendido de sus propias protestas fallidas de otro tiempo: que la no violencia es esencial para el éxito de las movilizaciones ciudadanas a gran escala.

Defensa de los demócratas

Mostrar: Los diplomáticos a todos los niveles demostraron su solidaridad con los ciudadanos ucranianos que ejercían su derecho a reunirse pacíficamente en la plaza *Maidan* (Plaza de la Independencia de Kiev) a lo largo de la crisis. “Podía ver a los

representantes de todas las misiones diplomáticas... tanto embajadores como personal de todo rango,” recuerda un responsable de logística de la oposición en Maidan. “Vi personal (de embajadas) que llevaban café y sándwiches a los manifestantes”. De una manera menos visible, un embajador de un país democrático llamaba muchas veces al día a un responsable de la campaña de la oposición, diciéndole que lo hacía sabiendo que las llamadas estaban siendo controladas. Quería que las autoridades supieran que mantenían un contacto regular.

Proteger: Los diplomáticos se encontraban entre los observadores internacionales que supervisaron las elecciones municipales en abril de 2004 en la ciudad occidental de Mukachevo y fueron testigos de graves casos de intimidación y violencia. La oposición agradece a las embajadas checa, eslovaca, polaca y húngara que se preocuparon por que la familia del líder del candidato de la oposición Viktor Baloha consiguiera escapar sana y salva.

Durante la noche del 28 de noviembre el embajador de Estados Unidos, John Herbst, escuchó tanto de fuentes de la oposición como del Gobierno que iban a enviar tropas del Ministerio del Interior para desalojar *Maidan* por la fuerza. El riesgo de violencia era alto. Herbst llamó a Washington y el Secretario de Estado Colin Powell intentó ponerse en contacto con el Presidente Kuchma para hacerle llegar el mensaje de que sería responsable de la violencia que pudiera producirse, mientras el propio embajador Herbst transmitió el mismo mensaje al yerno de Kuchma, Viktor Pinchuk, y al Jefe del Gabinete de la Presidencia, Viktor Medvedchuk, considerado por muchos como el impulsor de las medidas contundentes. No es posible saber qué factores y en qué proporción inclinaron la balanza hacia el cese de la alerta militar: también hubo un aluvión de mensajes del ejército ucraniano y de agentes de los servicios secretos advirtiendo contra las medidas de fuerza, y una figura destacada de la oposición como Yulia Tymoshenko se reunió con el comandante del ejército. Un diplomático de alto rango cree que quizás “el ejército tuviera más importancia”. Pero no cabe duda de que todos esos mensajes calaron hondo. “Fue un momento en que la comunidad internacional se mostró solidaria”, según una figura destacada de la oposición.

Presencia/Verificación: Los diplomáticos no se ocuparon sólo de sus obligaciones habituales de observación e información (incluso después del procedimiento de la Rada y el Tribunal Supremo), sino que también viajaron para observar actos de la campaña electoral en lugares distantes y para tomar nota de los supuestos abusos de autoridad estatal. Observaron las elecciones por todo el país, muchos como parte de la Misión de Observación Electoral, creada en torno a la misión de la OSCE-ODIHR y dirigida por un representante de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Sin embargo, dicho testimonio no se limitaba a actos de gran relieve: el personal de la embajada japonesa se encontraba entre los observadores en unas elecciones municipales en la ciudad central de Poltava antes de las elecciones presidenciales de 2004.

Nuestro asesor presidencial actual recuerda un viaje en autobús que organizó para una muestra representativa de la comunidad diplomática a la ciudad oriental de Donetsk, origen del Primer Ministro y candidato presidencial del “partido del poder” Viktor Yanukovich, lo que les permitió advertir de primera mano las dificultades de la oposición en la celebración de actos en la región oriental.

En las últimas y tensas dos semanas antes de la primera ronda, el Gobierno emprendió una nueva táctica: el asalto a las oficinas de grupos de la sociedad civil, colocando subrepticamente en ellas explosivos y acusando a dichos grupos de planear atentados terroristas. Las oficinas de la campaña cívica PORÁ (“Ya es hora”) fueron asaltadas el 15 de octubre en la primera utilización de este sistema. En la mañana del 23 de octubre, los agentes de los servicios de seguridad aparecieron en casa del líder de PORÁ (Amarillo), Vladyslav Kaskiv, exigiendo entrar para buscar armas. En el caso de Kaskiv, dos diputados de la oposición bloquearon la puerta y evitaron una entrada violenta utilizando su inmunidad parlamentaria. Tres diplomáticos de la embajada francesa y otros representantes de la OSCE, OSCE-ODIHR y la Comisión Europea acudieron para brindarse como refuerzos para los miembros del Parlamento y evitar la entrada del personal de seguridad. Su presencia logró el efecto deseado: tras unas horas, las autoridades se retiraron.

CONCLUSIÓN

La revolución Naranja, que se prolongó durante 17 días después de momentos muy tensos, culminó con éxito. Las masas populares, descontentas, alteraron la ecuación, obligando a las autoridades estatales a replantearse su papel y responsabilidades. El Tribunal Supremo y la Rada decidieron que debía darse a los ciudadanos otra oportunidad de expresar su voluntad con la mínima interferencia.

A pesar de las tensiones hondamente alojadas en una sociedad dividida y los esfuerzos concertados para inflamarlas en busca de ventajas políticas, la sociedad ucraniana en su conjunto hizo gala de una contención considerable, al evitar la violencia durante la crisis. Como lo resume el historiador de Ucrania y su revolución, Andrew Wilson, “para evitar una pelea se necesitan dos partes”.

Para ayudar a los ucranianos a afianzar los avances logrados, es preciso un dar continuidad a nuestro compromiso. Según un analista de políticas y administración, “una vez que los dictadores se han marchado, la democracia no florece por sí sola... Aquí la democracia está regulada únicamente por las elecciones... Después de las elecciones, no vemos hacia dónde volamos.” Ahora es preciso utilizar todo el instrumental del diplomático para ayudar a los ucranianos, en especial a los agentes de la sociedad civil, para institucionalizar las normas democráticas.

Caída y auge de la democracia chilena: 1973-1989

INTRODUCCIÓN

Chile se desliza hacia el abismo

Históricamente, Chile se mostraba orgulloso de su larga experiencia democrática y constitucional, así como de su política relativamente moderada. A diferencia de muchos de sus vecinos, sólo había sufrido regímenes militares en breves periodos. Las fuerzas armadas mantenían una firme distancia profesional de la política, e incluso de la vida pública.

Pero en la década de los años 1960 la política chilena se fue polarizando y cargando de rencor. La división entre la izquierda, el centro y la derecha se filtraba en la sociedad civil de Chile. Un chileno observó, mirando retrospectivamente hacia ese momento, que “la moderación se interpretaba siempre como signo de debilidad. Se presumía que todo aquel que fuera moderado sufría de alguna especie de complejo”.

En 1970, el socialista Salvador Allende, candidato de la coalición de izquierdas Unidad Popular, ganó la presidencia con una mayoría relativa del 36%, confirmada por el Parlamento. Su victoria elevó la polarización política a nuevos niveles. Cuando la economía sufrió en 1971 los efectos de la reacción de los inversores y los mercados a la intervención del Gobierno, la tensión entre los partidarios oficialistas y sus críticos aumentó hasta que el Parlamento, en el que la Unidad Popular no disponía de mayoría, aprobó una resolución en 1973 en la que se acusaba a Allende de vulnerar de forma regular la Constitución e intentar implantar un sistema totalitario. Se hablaba abiertamente de la posibilidad de un golpe de Estado.

Golpe de Estado y represión

El 11 de septiembre de 1973, las fuerzas armadas de Chile ocuparon por la fuerza, La Moneda, el palacio presidencial en Santiago, asaltándolo y bombardeándolo; tras aplastar la resistencia armada, hallaron el cadáver del presidente Allende, que se había suicidado.

El general Augusto Pinochet ocupó la presidencia de la junta de jefes de las fuerzas armadas, declarando el “estado de guerra” en Chile. ”

La represión contra los partidarios del Gobierno de Allende y contra todo aquel que se considerara una amenaza fue inmediata y aplastante: aproximadamente 7.000 personas fueron detenidas, interrogadas brutalmente y torturadas en el Estadio Nacional, y decenas fueron ejecutadas sumariamente. Miles se precipitaron a las Embajadas extranjeras en busca de protección. La violenta represión también azotó las zonas rurales, donde era más difícil encontrar refugio. Miles de personas fueron arrestadas y muchas simplemente “desaparecieron”.

El poder judicial, abrumadoramente partidario del golpe, no ofreció resistencia a las flagrantes ilegalidades que se perpetraban, ni intentó ejercer sus prerrogativas cuando se llevó a civiles ante tribunales militares, siendo muchos de ellos ejecutados. Casi no se aceptaron peticiones de *habeas corpus*.

Aunque muchos chilenos acogieron con satisfacción el golpe, la mayoría creía que las fuerzas armadas regresarían a los cuarteles y permitirían la vuelta de un poder civil y democrático. Pronto se dieron cuenta de que ésta era una esperanza sin fundamento. Pinochet prohibió sin más los partidos políticos de izquierdas, suspendió la actividad de otros y, en 1974, ordenó la destrucción de los censos electorales.

La Iglesia frente al Estado – Defensa de los Derechos Humanos

La Iglesia Católica fue la única institución capaz de resistir la represión de la junta. La sociedad civil chilena y el resto de los actores políticos que permanecieron en Chile se replegaron ante las consecuencias del golpe, ocupados en la mera supervivencia. “A la mirada de instituciones de la sociedad civil, incluidas las asociaciones de vecinos, los clubes deportivos y las asociaciones profesionales, se les prohibieron las reuniones o se las vigiló de cerca”, según el representante en Santiago en aquel momento de la Fundación Ford.

Afortunadamente, el cardenal Raúl Silva Henríquez dio apoyo a los amenazados por la junta. El Comité Ecuménico de Cooperación para la Paz defendió a las víctimas de abusos de los derechos humanos, pero fue clausurado por orden de Pinochet en 1975. La Vicaría (católica) de la Solidaridad fue su sucesora, y ofreció su ayuda a un número de chilenos calculado en 700.000, con servicios jurídicos, sanitarios, ocupacionales y nutricionales, entre 1975 y 1979. La sociedad civil internacional jugó un papel decisivo mediante la financiación de esta labor.

La Iglesia también apoyó el trabajo jurídico y de aportación de pruebas en la defensa de los derechos humanos, ante unos órganos judiciales casi en su totalidad simpatizantes de Pinochet. Según Jaime del Castillo, que fue ministro de Justicia antes de la presidencia de Allende y que representó a cientos de izquierdistas encarcelados y desaparecidos, “los jueces casi siempre reaccionaban negativamente ante nosotros; eran serviles y estaban asustados, además de resentidos contra la Unidad Popular (el Gobierno de Allende)”. Ignacio Walker, que fue ministro de Relaciones Exteriores tras el retorno de la democracia, recuerda: “Como abogado de derechos humanos, perdía todos mis casos... Pero el asunto no era ganar. Podíamos proteger a la gente haciendo públicos sus casos. Eso aumentaba el coste” que para el régimen suponía seguir agredidos. El Consejo Mundial de las Iglesias de Ginebra desempeñó un papel central en la exposición pública de esos casos. Aunque su actividad resultaba irritante para el régimen, se la toleraba, porque enfrentarse a la Iglesia podía incitar a la resistencia social en un país predominantemente católico como Chile. La voluminosa documentación sobre arrestos y lugares de detención acumulada durante los años posteriores al golpe tuvo gran importancia para poner de manifiesto la verdad de lo que sucedió a miles de chilenos considerados como “enemigos” del régimen.

Lo que fue conservado y conseguido en esos años especialmente duros se convirtió en el material con el que se hizo revivir la democracia en Chile El resurgir democrático de Chile

“Institucionalización” autoritaria

Aunque en teoría no era más que el primus inter pares en la junta, Pinochet demostró ser políticamente más habilidoso en la lucha intestina con sus rivales. Rápidamente personalizó y consolidó el poder, presionando a la junta para que le otorgaran el título

de “Presidente de la República Pinochet afirmaba que su destino era ejercer el poder y se dedicó a transformar Chile mediante un orden político “protegido” que preservaría su papel hasta un futuro lejano.

Tras la condena del régimen por la Asamblea General de la ONU por los abusos de los derechos humanos, en diciembre de 1977, Pinochet convocó una “consulta” a principios de 1978, en la que los ciudadanos debían votar si “apoyaban al presidente Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile” contra la “agresión internacional” y legitimar el “proceso de institucionalización”. El “sí” estaba representado por la bandera chilena; el “no” por una bandera negra. El proceso, corrupto por el fraude inherente (no existían registros de votantes) y la intimidación, llevó a un 75% de voto afirmativo.

En 1980, Pinochet promulgó una constitución que mantenía un firme control del gobierno por los militares. Aún así, Pinochet aceptó la celebración de un plebiscito a ocho años vista de la aprobación de la constitución y su “elección” simultánea como presidente - era el único candidato – el 11 de septiembre de 1980. Había dado por hecha su “reelección” en 1988, pero el plebiscito de ese año llevó a su ruina como dictador en Chile

Parte de la “institucionalización” de Pinochet incluía una reforma económica radical, a cuyo frente estaban partidarios del libre mercado formados en el extranjero, apodados “los Chicago Boys”. El núcleo de su programa de reforma de la economía chilena residía en la privatización de los bienes del Estado, con frecuencia a precios de saldo. Los mercados financieros mundiales respondieron con entusiasmo en un primer momento, paliando el impacto de la denegación de créditos por las instituciones financieras internacionales. Las nuevas políticas alentaron un acelerado auge económico a finales de la década de 1970 y principios de la de 1980. Pero el crecimiento llegó abruptamente a su fin con una serie de quiebras de bancos que llevaron a la intervención del Estado para apuntalarlos. La espiral descendente se aceleró, llevando a una crisis económica profunda.

La lucha contra la fuga de cerebros y la acumulación de capital intelectual para el cambio

El apoyo a los grupos de reflexión y de investigación estratégica sirvió para evitar que chilenos con talento se unieran a la fuga de cerebros y se dedicaran a investigar las vías para promover el retorno al gobierno democrático. El régimen les concedía mayor margen de maniobra, al ser tener sus actividades un carácter académico, en su propia naturaleza o en la forma de presentarlas. “Algunas de las mejores investigaciones en ciencias sociales de Latinoamérica fueron producidas por el sector académico informal chileno”, afirma el profesor de Oxford especialista en Chile, Alan Angell, y la financiación era casi por completo de origen extranjero.

Los inesperados beneficios del exilio

El tiempo del exilio, tras la catastrófica quiebra de las instituciones democráticas chilenas, supuso un momento de profunda introspección y de análisis de las causas que podían haber provocado la crisis y el golpe. Poco a poco fue cristalizando la idea común de que una democracia efectiva era la única protección para los derechos humanos y que ello exigía una voluntad de compromiso.

Aunque todos los demócratas chilenos sometieron a su ideología y a sí mismos a una severa autocrítica, los más profundamente afectados fueron los socialistas, el grupo más numeroso de entre los que integraban el gobierno de la Unidad Popular de Allende. Según el futuro presidente Ricardo Lagos: “Nunca en la historia de Chile tantos hombres y mujeres chilenos, con grados de contacto con la cultura tan diversos – dirigentes sociales, políticos, jefes de asociaciones locales y tantos otros – se han lanzado al mundo... el exilio ha dejado sus huellas, llevándonos a reconocer el valor de la democracia, el valor superior de los derechos humanos... a abandonar las herramientas clásicas de la izquierda en las décadas de 1960 y 1970, para reemplazarlas por una revalorización de la democracia, los derechos humanos, del valor del mercado”. Los izquierdistas chilenos comenzaron a admirar la socialdemocracia europea, a la que en su día despreciaban.

Los democratacristianos, antes del golpe inflexibles, también se vieron afectados. Algunos partieron a Venezuela, donde descubrieron que su partido hermano tenía un enfoque diferente y apreciaba los valores del compromiso.

Crisis económica y reacción popular – la sociedad civil se alza

En 1983 comenzaron las protestas y manifestaciones, suscitadas por una reducción del 14% del PIB. Rodolfo Seguel, dirigente sindical de los mineros del cobre, organizó el Comando Nacional de Trabajadores, y convocó una Jornada Nacional de Protesta que consiguió trasladar al régimen el descontento popular, por primera vez desde el golpe. Este descontento popular de base inició el proceso de apertura de la sociedad y de revitalización de los partidos políticos, que seguían siendo ilegales.

Pinochet nombró ministro del Interior a Onofre Jarpa, dirigente del derechista Partido Nacional, y le autorizó a iniciar una “*apertura*” al diálogo con los partidos de oposición de derecha y de centro.

El cardenal de la Iglesia Católica Francisco Fresno convocó a la oposición democrática a mediados de la década de 1980 para forjar la unidad. Los intentos de agrupar a la oposición comenzaron en 1983 con la Alianza Democrática de partidos de centro y de derecha, a la que siguió el *Acuerdo Nacional* para la transición a la plena democracia de 1985, que alió por primera vez al ala moderada de los socialistas divididos con los democratacristianos. El Acuerdo exigía un retorno inmediato a la democracia con elecciones libres y seguía rechazando la constitución de 1980 con el plebiscito previsto para 1988.

La sociedad chilena permaneció dividida a lo largo de este periodo entre los que veían al régimen como el único baluarte frente el caos, una percepción que Pinochet hizo todo lo posible por alentar, y los que consideraban el orden dictatorial como el problema fundamental del país. Según el democratacristiano Genaro Arriagada: “En realidad eran dos mundos, dos Chiles superpuestos”.

Aparentemente, las manifestaciones no producían efecto alguno. En 1986, un atrevido intento de asesinato de Pinochet por militantes izquierdistas cuando salía de su residencia campestre dio al dictador el pretexto necesario para volver a imponer violentamente el estado de sitio y explotar el latente temor al caos del “chileno medio”. Un chileno señaló que “a finales de 1986 caímos en la depresión total, porque todo había fallado: la estrategia comunista (de choque frontal en enfrentamientos callejeros y

en incursiones) y la estrategia no comunista (la petición de elecciones libres)”. Todavía no había una estrategia para acabar con el poder unipersonal de Pinochet.

Si no tienes éxito de buenas a primeras... reconsidera la situación

En los dos años siguientes, la sociedad civil de Chile y la oposición política se dedicaron a la reflexión, el estudio y el debate, desarrollando una estrategia de consenso para no volver a permitir una polarización radical como la que había hecho posible que se asentara una dictadura militar. Los institutos de investigación y los grupos de reflexión chilenos fueron fundamentales.

Los partidos no comunistas fueron legalizados en 1987. En un momento posterior de ese otoño, se reunieron en los alrededores de Santiago científicos sociales chilenos para repasar los datos de encuestas que habían reunido, que mostraban el ambiente de miedo omnipresente en la traumatizada sociedad chilena. Una campaña electoral competitiva y divisiva redundaría en beneficio de Pinochet, que podría exhibirla con gran facilidad como muestra del “caos” del que venía avisando desde hacía tanto tiempo. Pero la estrategia de aprovechar el plebiscito y comprometer a todo el sector democrático en la generación de votos por el “No” resultaba prometedora: podría quebrar la barrera del miedo que mantenía a Pinochet en el poder, haciendo posible que se celebraran posteriormente elecciones realmente libres.

Al principio fue muy difícil convencer de ello a muchos políticos que lo sentían como una capitulación ante Pinochet y la aceptación de su constitución ilegal. Sin embargo, al final llegaron a admitirlo y se consagraron a obtener apoyo para el voto negativo.

Los grupos de reflexión, la sociedad civil y la oposición trabajan unidos por el NO

La sociedad civil, los grupos de reflexión estratégica y los partidos políticos se coordinaron en una coalición para generar apoyo para el voto del “No”. Esto supuso un esfuerzo nacional masivo de base para registrar ciudadanos en el censo electoral, emprendido por la *Cruzada por la Participación Ciudadana* (Cruzada Cívica), que se dedicó especialmente a inscribir a jóvenes urbanos desencantados que dudaban de que se pudiera lograr el cambio político sin violencia. El *Comando del No* instaló oficinas por todo el país para generar apoyo para el voto negativo en el plebiscito. La oposición política se alineó para la ocasión en la *Concertación*, cubriendo un espectro –llegó a incluir 17 partidos –mayor que nunca. El plebiscito se promovió como un referéndum sobre la odiada dictadura.

Conseguir que los ciudadanos se registraran, animarlos a que vencieran el miedo a votar y generar confianza y esperanza en que la victoria y un futuro mejor eran posibles, fueron elementos críticos del proceso. No faltaba tampoco un intenso espíritu de innovación y creatividad. La Cruzada Cívica organizó conciertos gratuitos de rock con bandas que no tenían acceso a las ondas: los jóvenes entre 18 y 30 años sólo tenían que mostrar sus documentos de identidad como votantes para poder entrar. Los anuncios gratuitos de campaña en la televisión se pasaban a una hora que el régimen consideraba que limitaría el número de espectadores; el mes anterior a la votación cada noche de 23.15 a 23.30. Pero los anuncios promocionales creativos se articulaban alrededor del animado motivo musical del Comando del No: “¡Llega la alegría!” y tenían una audiencia masiva. “Llegamos a registrar a 7 millones, sobre un total de votantes potenciales de 8”, recuerda Ignacio Walker. “Extendimos la “buena nueva” de que el

plebiscito era una ocasión única”.

¡Triunfa el "No"!

En el plebiscito de 5 de octubre de 1988 el "No" logró una decisiva victoria de 55 contra el 43%, arrastrando a las urnas a más del 90% de los electores. Los integrantes de la junta a los que irritaba el protagonismo de Pinochet acogieron favorablemente el resultado. El jefe de la fuerza aérea reconoció la derrota con una sonrisa cuando se dirigía a reunirse con sus colegas, antes de que los medios de información oficiales anunciaran el resultado. Pinochet tuvo que aceptar la victoria del “No”, que de acuerdo con la constitución exigía la celebración de elecciones libres para el cargo de presidente al año siguiente.

POLÍTICA INTERNACIONAL RESPECTO AL RÉGIMEN DE PINOCHET

La reacción internacional en 1973 frente al golpe contra Allende fue rauda y casi uniformemente negativa. El primer ministro sueco Olof Palme representó a la mayor parte del mundo democrático cuando definió abruptamente a los miembros de la junta como “despreciables canallas”.

Muchas democracias, y un cierto número de países no democráticos, actuaron inmediatamente a través de sus Embajadas para proteger a las personas que buscaban asilo de la persecución. En los meses y años siguientes, miles de chilenos se instalaron en otros lugares del mundo. El hecho de que hubiera tantos chilenos exiliados en toda Latinoamérica (en especial en Venezuela, México y Argentina – hasta el golpe de Estado de 1976), en Europa y en Norteamérica (la mayoría en Canadá) brindó a los defensores de la democracia chilena una amplia red de apoyo en el mundo académico y la sociedad civil, y una gran percepción pública. El bloque soviético acogió a muchos refugiados izquierdistas mediante sus misiones diplomáticas y otras vías secundarias. Muchos marxistas gravitaron hacia la Unión Soviética la Alemania del Este, e incluso Rumanía, donde Ceausescu acababa de "descubrir" la Revolución Cultural de Mao. Pero hasta los marxistas convencidos encontraron asfixiante la atmósfera del bloque socialista y optaron posteriormente por instalarse en otros lugares.

Los cálculos del número de exiliados varían ampliamente, pero con facilidad llegó a las decenas de miles, y es probable que fuera mucho más alto. En 1982, se calcula que el 44% de los chilenos expatriados estaban en Venezuela y México, con un 3% más en otros países latinoamericanos. La Europa democrática en conjunto acogía a casi otro 40%, con los mayores grupos instalados en España, Francia, Italia y Suecia. 7%. Canadá albergaba a casi otro 7% y Australia casi al 6%. En ese momento, menos del 3% seguía viviendo en el bloque soviético. París y Roma eran destinos especialmente populares, apreciados como oasis culturales cercanos a la patria en términos lingüísticos y políticos.

“Los gobiernos y partidos políticos europeos sentían una particular afinidad con Chile. La oposición chilena tenía una concepción de la democracia claramente semejante a la de la mayoría de los movimientos políticos europeos, basada en una combinación de elecciones limpias, justicia social y el respeto de los derechos humanos fundamentales”. Las fundaciones de los partidos políticos alemanes – *Stiftungen* – mostraron un fuerte compromiso con Chile en la década de 1980, calculándose que la demócratacristiana

Konrad Adenauer Stiftung gastó en Chile entre 1983 y 1988 alrededor de 25 millones de marcos alemanes y su homóloga socialista, la *Friedrich Ebert Stiftung*, casi 10 millones de marcos.

La envidiablemente sólida red de contactos de Chile con el mundo académico, los políticos y la vida social en el extranjero se mantuvo gracias a la apertura y generosidad con los refugiados. El chileno Andrés Zaldívar fue dirigente de la Internacional Democratacristiana en España. ; el Instituto para el Nuevo Chile se fundó en Rotterdam.. En Roma, el esfuerzo conjunto de dos democratacristianos y dos miembros de la Unidad Popular propició la publicación de *Chile-América* entre 1974 y 1984, que logró un amplio número de lectores en todo el mundo, con debates políticos y análisis bien documentados e información sobre los derechos humanos procedente de Chile. La financiación externa de gobiernos de Europa Occidental mantenía a flote estas iniciativas.

La mayoría de las democracias mantuvieron unas políticas anti Pinochet coherentes, denunciando los abusos contra los derechos humanos en los foros internacionales y apoyando, a través de diversos canales, a la sociedad civil chilena, pero las políticas de varias democracias influyentes fluctuaron considerablemente entre 1973 y 1988. Además, cierto número de países europeos siguieron vendiendo armas. Los gobiernos laboristas británicos de la década de 1970 redujeron las ventas de armamento y retiraron a su embajador en Santiago después de que un británico con doble nacionalidad fuera víctima de abusos, pero con el gobierno conservador de Thatcher la representación diplomática recuperó el rango anterior y se levantó el embargo. La política de Francia hacia Chile tomó un sesgo manifiestamente más crítico con la llegada a la presidencia del socialista Mitterrand en 1981, y no se suscribieron nuevos acuerdos sobre armamento. Al emprender Portugal y España, con posterioridad al golpe, sus transiciones a la democracia, se tornó en hostilidad la favorable acogida que Caetano y Franco habían dispensado a Pinochet.

Las democracias respaldaron también sus palabras con financiación. Según el profesor de Oxford, Alan Angell, “En términos per cápita, los Países Bajos estuvieron entre los donantes más generosos”, señalando que los gobiernos holandeses establecieron y financiaron cierto número de institutos políticos que fueron incubadoras para exiliados chilenos y expertos. El Organismo sueco de Cooperación en Materia de Investigaciones con Países en Desarrollo y el IDRC (siglas en inglés del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo) canadiense también mostraron su generosidad.

Quizás el cambio de política más influyente llegó de Washington. El presidente estadounidense Richard Nixon y su Secretario de Estado Henry Kissinger apenas ocultaron su alivio ante la expulsión de un gobierno que mantenían que estaba convirtiendo a Chile en “otra Cuba.” "El breve Gobierno de Ford continuó en esta línea, pero reaccionó severamente al asesinato en el centro de Washington, mediante la explosión de una bomba en su coche, de Orlando Letelier, ministro de Relaciones Exteriores de Allende, que acabó también con la vida de una ciudadana estadounidense. El Gobierno de Carter fue mucho más duro con el régimen de Pinochet, copatrocinando resoluciones en la ONU sobre derechos humanos y ejerciendo fuerte presión económica. El presidente Reagan dio marcha atrás a la política orientada a los derechos humanos de Carter, y entabló una relación positiva con Pinochet. El embajador de EE. UU., el ideólogo James Theberge, nombrado por razones políticas, incluso asistió a los actos del

undécimo aniversario del golpe, mientras que otros embajadores se abstuvieron de hacerlo. Pero el cambio definitivo se produjo en los primeros momentos del segundo mandato de Reagan, con la decisión del Secretario de Estado George Shultz, a principios de 1985, de reemplazar al mencionado embajador por el diplomático de carrera Harry Barnes, Jr. Entre los argumentos para este cambio de política estaba la radical incoherencia de abogar por la democracia en la Nicaragua sandinista mientras se respaldaba una desvergonzada dictadura militar en Chile. El Congreso, a diferencia de la Casa Blanca, se hizo oír coherentemente contra Pinochet, siendo el más activo y visible el senador demócrata por Massachusetts Edward Kennedy, que inició un recorte de ayuda militar a Chile en 1976, y generó peticiones en el Congreso para que se evaluase la trayectoria en materia de derechos humanos de los receptores de ayuda estadounidense.

RECURSOS Y ACTIVOS DE LOS DIPLOMÁTICOS EN CHILE

En Chile, en particular en las semanas inmediatas al golpe, los diplomáticos utilizaron su **inmunidad** para la protección de vidas humanas, de lo que dieron pruebas el embajador sueco Harald Edelstam, a quien Pinochet expulsó, y muchos otros. Mucho tiempo después, el embajador estadounidense Harry Barnes se mostró tan enérgico en sus esfuerzos para ayudar a los chilenos a recuperar su democracia que Pinochet llegó a considerar declararle *persona non grata*.

La mayor parte de los diplomáticos en Santiago podían contar con el público apoyo de las **autoridades de su país** en su oposición al régimen. El embajador Barnes logró el pleno respaldo del ejecutivo, pero también el apoyo de las principales figuras del Congreso y de ONG. El respaldo visible de los niveles oficiales superiores despierta la atención e impulsa la asignación de mayores recursos de las ONG y los donantes, en la confianza de que sus esfuerzos serán eficaces. Éste fue el caso en Chile.

Pinochet pretendía aparecer inmune a la **influencia** de los actores extranjeros, pero resultaba vulnerable a las condiciones políticas de los créditos de las IFI (Instituciones Financieras Internacionales). Este tipo de presiones se emplearon repetidamente. El enérgico embajador Harry Barnes, Jr., respaldado por todo el Gobierno estadounidense, pudo haber perdido gran parte de su influencia sobre Pinochet, pero terminó ganándola frente a la oposición y la sociedad civil, que se había sentido abandonada por la “diplomacia silenciosa” centrada en el régimen de los primeros años del Gobierno Reagan. Muchos países gozaban de gran influencia moral y cultural en la sociedad civil chilena, como Venezuela, con su democracia bipartidista, y Alemania, con el apoyo prestado por las *Stiftungen*. El Presidente del Gobierno socialista español, Felipe González, era tenido en gran estima.

En la mayoría de los casos, la **financiación** de apoyo a la sociedad civil y la oposición política no pasaba por las embajadas, sino a través de canales directos, la mayoría privados o cuasi públicos (como las *Stiftungen* alemanas). Los embajadores sobre el terreno intervenían ayudando en la elección de objetivos a estos donantes y organizaciones especializadas y sugiriendo nuevos esfuerzos de financiación – en particular ante el plebiscito.

Los diplomáticos de Estados democráticos tenían una rica veta de **legitimidad** que explotar en Chile – concretamente, todo el surtido de tratados internacionales y

garantías de los derechos humanos de los que Chile había formado parte, con entusiasmo, en la época democrática y multilateralista anterior a Pinochet. Los embajadores francés y neerlandés mencionaron las obligaciones de Chile de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos cuando opositores de izquierda fueron detenidos en 1984. Los diplomáticos las invocaban regularmente cuando el régimen les llamaba la atención por aparecer con víctimas de abusos contra los derechos humanos, por pedir información sobre los desaparecidos y por tomar iniciativas ante el Gobierno por su vulneración de las normas internacionales.

FORMAS EN QUE SE UTILIZARON ESTOS ACTIVOS EN CHILE PARA EJERCER INFLUENCIA

Las reglas de oro

Las Embajadas **comprendían** el significado de la tradición democrática de Chile, el amplio desarrollo de su sociedad civil y su mundo intelectual, y ayudaron a las personas en peligro facilitándoles asilo y asistencia económica, así como ayuda directa a aquellos que intentaban mantener vivo el rescoldo de la libertad en los asfixiantes primeros años de la dictadura, a pesar de que durante casi una década después del golpe apenas hubo margen para avanzar. La Iglesia fue el principal actor no estatal, que brindó su protección a través del Comité de Cooperación para la Paz y su sucesora, la Vicaría de la Solidaridad.

El sólido cuadro de universitarios, profesionales e intelectuales chilenos había estudiado en el extranjero y, desde mucho antes del golpe, ya disponía de amplias redes. Muchos sufrieron la persecución, incluida la expulsión de sus cargos en el mundo académico y en la administración y, en consecuencia, dejaron Chile para ocupar puestos en el exterior, diezmando el mundo académico chileno. La comunidad internacional reconoció la necesidad de mantener en Chile estos recursos humanos y numerosos donantes, algunos públicos y muchos privados, ayudaron a mantenerles a flote mediante la financiación de institutos de investigaciones estratégicas. Además, diplomáticos como el embajador Barnes mostraron su **respeto** por la sociedad civil chilena mediante su compromiso público con la misma desde el momento de su llegada. Barnes se reunió en público con el dirigente demócratacristiano Gabriel Valdés poco después de presentar sus credenciales a Pinochet y con figuras de la sociedad civil antes de ser presentado a los círculos oficiales pinochetistas, lo que irritó profundamente al dictador. La percepción y la realidad de un embajador que **escuchaba** a la sociedad civil eran importantes para que ésta recobrase la confianza en sí misma y su optimismo. Valdés señaló en aquel momento que "La Embajada ha cambiado completamente para nosotros".

Aunque hubo escaso **intercambio** sistemático de información entre las misiones diplomáticas, hubo ejemplos de colaboración *ad hoc* en la protección de chilenos amenazados, especialmente en los primeros momentos posteriores al golpe de 1973. Es cierto que las misiones diplomáticas interactuaron y consultaron con los otros actores internacionales presentes en la escena chilena: fundaciones de partidos políticos, representantes de organizaciones sindicales internacionales, representantes de la prensa internacional, etc. Posteriormente, el embajador Barnes creó y encabezó un "grupo de democracias del hemisferio occidental" que incluía a los embajadores de Argentina, Brasil y Costa Rica. Según Barnes: "Compartíamos información y debatíamos cómo

podríamos, nosotros y nuestros gobiernos, resultar más eficaces en la promoción de un mayor respeto por los derechos humanos y la democracia”. El embajador francés, Leon Bouvier, era también un enérgico defensor de los derechos humanos y la democracia.

Veracidad en la información

Inmediatamente después del golpe, la **información** facilitada por las embajadas fue vital para hacer patente la gravedad de la violencia y de la represión. Con el acceso a la información totalmente bloqueado en sus inicios, y aún restringido en las etapas más liberales del régimen de Pinochet, este mecanismo de transmisión resultó importante. Las pruebas de los atentados generalizados contra los derechos humanos, endémicos en el régimen de Pinochet, llegaron con frecuencia al público internacional – y al chileno – a través de esta vía.

Informar al público chileno de su solidaridad y su política era casi imposible, dada la autocensura de los medios de comunicación no gubernamentales, completamente amordazados, pero las publicaciones dirigidas por expatriados, como *Chile-América* desde Roma, recibían ayuda.

La valija diplomática estaba entre las muchas herramientas en las que podían confiar los activistas chilenos por los derechos humanos para hacer llegar detalles de los abusos contra los derechos humanos a la comunidad internacional. Una vez que esta información había llegado al exterior, podía circular de vuelta entre la sociedad chilena en general mediante los medios de comunicación radiofónicos extranjeros y las publicaciones de los expatriados, haciendo conocer la verdad sobre las siniestras prácticas del régimen.

Al ir abriéndose espacios para medios de comunicación independientes en la década de 1980, los diplomáticos dirigieron su ayuda a estos medios, entre los que se contaban *Análisis*, *La Época* y la popular revista de economía del CIEPLAN.

Trabajar con el gobierno

Desde el inicio en 1973 de sus 16 años en el poder hasta su fin en 1989, Pinochet fue un paria internacional, que sólo pudo viajar fuera del país en raras ocasiones. Las invitaciones eran escasas. En 1980, el dictador filipino Ferdinand Marcos retiró su invitación para una visita de Estado a Pinochet cuando éste ya estaba camino de Manila. De nuevo sufrió una humillación en 1983, cuando su Gobierno anunció que estaba invitado a la toma de posesión de Raúl Alfonsín, presidente democrático de Argentina, tras lo cual el ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina desautorizó la invitación, que Pinochet había conseguido de la saliente junta militar argentina. Suecia se ocupó de no invitar a ningún representante chileno al funeral del asesinado primer ministro, Olof Palme, en 1986.

A continuación del golpe, Italia retiró a su embajador, manteniendo en Santiago a un encargado de negocios hasta después de que Pinochet fuera derrotado en el plebiscito. Suecia nunca reemplazó a su embajador, que fue expulsado en diciembre de 1973 por su activa defensa de los derechos humanos. México cortó completamente las relaciones a partir de 1974, después de acoger a un gran número de refugiados, incluida la viuda del presidente Allende. Gran Bretaña retiró su embajador en 1975; pasaron más de cuatro años antes de que fuera reemplazado.

Mientras las relaciones se mantuvieron abiertas con cierto número de democracias representadas en Santiago, hubo una escasísima actividad de **asesoramiento** al Gobierno de Pinochet y tampoco hubo ejemplos dignos de mención de **conversaciones** de gobierno a gobierno sobre derechos humanos y prácticas democráticas, aunque sí protestas por parte de las democracias.

La mayor parte de las comunicaciones de Estado a Estado en el periodo de la dictadura de Pinochet deben ser más propiamente consideradas **iniciativas diplomáticas**, como la solicitud de explicaciones, presión para la liberación de presos o explicaciones de “desapariciones”. El embajador francés Leon Bouvier pidió explicaciones por el asesinato por la policía de un sacerdote francés en un barrio deprimido de Santiago. El año anterior había sido llamado a consultas por el ministro de Asuntos Exteriores Claude Cheysson, que había definido a Pinochet como una “maldición para su pueblo”, para protestar por las violaciones de los derechos humanos. El embajador Barnes advirtió al régimen de Pinochet de que no interfiriera en el plebiscito.

Tender la mano

Los diplomáticos fraguaron de forma sistemática **contactos** entre la sociedad civil chilena y las figuras políticas de la oposición con sus homólogos en los países que representaban, reconociendo que la creación y el mantenimiento de lazos con el exterior era esencial. La red que conectaba a Chile con el mundo democrático fue adquiriendo una increíble fortaleza y resistencia. Los diplomáticos interactuaban de consuno con la sociedad civil chilena y celebraban los esfuerzos de sus propias sociedades por mantener los contactos.

Las embajadas democráticas – en especial las de Canadá y de cierto número de países europeos – invitaban periódicamente a personajes de la oposición y de la sociedad civil a **reunirse** para debatir libremente entre ellos y con el cuerpo diplomático (que, por supuesto, explotaba este recurso para informar sobre la situación). Este circuito, junto con los contactos que iban fraguando entre los refugiados en el extranjero, se convirtió en una red que resultó ser de suma importancia para planificar el retorno a la democracia.

Al ir suavizándose en cierta forma la represión al principio y a mediados de la década de 1980, el cuerpo diplomático trabajó para **facilitar** mayor cooperación entre los partidos democráticos de la oposición. En mayo de 1985, los medios de comunicación oficiales chilenos informaron de que el embajador de Alemania Occidental había declarado que su país, junto con Gran Bretaña y EE. UU., deseaba mediar entre el Gobierno de Pinochet y la oposición, que actuaba con creciente audacia a consecuencia del descontento público. Poco después de su llegada, el embajador Barnes presionó a los políticos de la oposición para que se unieran en una plataforma común para presionar por el fin de la dictadura. Pero a pesar de lo que se avanzó en el establecimiento de relaciones constructivas entre los partidos, hasta finales de 1987 y principios de 1988 no hubo una estrategia clara.

La distribución de fondos desde las representaciones no era una de las principales características del compromiso internacional, pero la **financiación** de la sociedad civil chilena por gobiernos, organizaciones cuasi gubernamentales y fundaciones privadas resultó indispensable para la supervivencia y desarrollo de la misma.

Las embajadas garantizaban que se hicieran notar los esfuerzos que lo merecían, y este salvavidas ofreció a la sociedad civil chilena la capacidad de desarrollar la estrategia ganadora en la campaña del plebiscito.

Por dar sólo un ejemplo, el gobierno estadounidense había estado hasta entonces mucho menos comprometido en el apoyo financiero a la sociedad civil que sus homólogos europeos, actuando principalmente a través de agencias de desarrollo e instituciones cuasi gubernamentales. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional financió a la Cruzada Cívica y la Fundación Nacional para la Democracia y el Instituto Nacional Demócrata ayudaron ambos al Comando del No.

La más eficaz **demostración de ejemplos** de normas y prácticas democráticas se realizó fuera de Chile. Las decenas de miles de políticos e intelectuales exiliados experimentaron por sí mismos las sociedades democráticas libres, algunos de ellos tras haber tenido la oportunidad de conocer de primera mano el “socialismo avanzado” del bloque soviético. Para la mayoría la luna de miel en el paraíso socialista fue breve. El secretario general del Partido Socialista, Carlos Altamirano, que, como muchos socialistas huyó en primera instancia a la Alemania del Este, dijo más tarde que había “saltado el muro” y fue atraído a París por el Gobierno socialista francés del presidente François Mitterrand. Este último, y el líder del Partido Comunista italiano, Enrico Berlinguer, padre del “Eurocomunismo” democrático, eran polos de atracción para la izquierda chilena exiliada. Las embajadas celebraban periódicamente actos culturales que exhibían los frutos de una sociedad abierta y democrática.

Defender a los demócratas

Los diplomáticos de los países democráticos **mostraban** de forma regular y creativa su apoyo a los principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos en Chile a lo largo de la era de Pinochet. Al principio, esto se canalizó de forma urgente a través del ofrecimiento de protección humanitaria a aquellos amenazados de muerte o de tortura por el régimen (véase más adelante). Más tarde, el embajador estadounidense de la era Carter, George Landau, dejó claro, como otros diplomáticos, a su llegada en 1977 que: “No podemos decirle a un gobierno lo que puede hacer, pero sí advertirle de lo que sucederá si no hace ciertas cosas”. Las retiradas de embajadores fueron legión en Chile: México cortó relaciones, Suecia nunca reemplazó al embajador Edelstam tras su expulsión, Italia no restableció plenas relaciones hasta que los votantes le indicaron la salida a Pinochet en 1988 y Gran Bretaña y Francia retiraron a sus embajadores como actos de protesta durante el reinado de Pinochet.

Otros notables ejemplos fueron la aparición de multitud de diplomáticos de democracias, incluidos los de Francia, España, Italia, Bélgica y los de EE. UU. en el funeral de un joven abrasado vivo por la policía en 1986. La muchacha que estaba con él también sufrió graves quemaduras, aunque sobrevivió, y le fue concedido asilo en Montreal, Canadá, donde recibió tratamiento médico.

La asistencia a actos de la oposición, aunque continuaran siendo ilegales, mostraba al régimen que el mundo democrático entendía que estas actividades eran legítimas en sí mismas, no sólo ofreciendo a los demócratas chilenos cierta protección contra la represión, sino mostrando que el mundo democrático estaba con ellos. El mismo principio se aplicaba a los actos por los derechos humanos, en los que los embajadores

de las democracias y otros diplomáticos se esforzaban por estar presentes. También se hacía escarnio del uso que hacía el régimen del exilio forzado, incluso cuando Pinochet intentó ganar puntos por permitir el retorno de un número creciente de exiliados a partir de mediados de la década de 1980. Como declaró un diplomático occidental: "El exilio no es una cuestión de número, es una cuestión de principio. Un solo exiliado ya es excesivo".

Los diplomáticos también alentaban a los demócratas chilenos en su convicción de que la victoria en el plebiscito no sólo era posible, sino probable, siempre que no hubiera intervención del régimen. "Creo que, si no se interrumpe el proceso, el 'No' ganará", dijo el embajador Barnes dos días antes de la consulta.

Las democracias fueron muy activas en la **protección** de los chilenos (y de otros latinoamericanos) amenazados por el régimen. Los más vívidos ejemplos de esta actividad deberían contemplarse desde una óptica sobre todo humanitaria, en el periodo inmediatamente posterior al golpe. Las principales figuras de las distintas confesiones establecieron el Comité Nacional de Ayuda para los Refugiados (CONAR) para hacer llegar a las personas perseguidas a las embajadas extranjeras que podrían brindarles protección. Sus relatos son angustiosos y expresivos.

El embajador sueco Harald Edelstam dijo en aquel momento que "el papel de la embajada sueca es salvar las vidas de aquellos que están en peligro. Sabemos que hay listas de personas que apoyaban al régimen anterior y que las nuevas autoridades militares consideran (que son) criminales y en consecuencia podrían ser ejecutados". Edelstam tomó bajo su protección a todo el personal de la embajada cubana y los escoltó a un vuelo de Aeroflot para que salieran de Chile. John McArthur, el embajador de Nueva Zelanda, consiguió introducir subrepticamente en su residencia a un dirigente sindical disfrazado de mujer, para a continuación organizar que la embajada sueca gestionara su asilo. Más tarde Edelstam se vio envuelto en un enfrentamiento con la policía mientras prestaba protección a una mujer uruguaya, que acababa de sufrir una intervención quirúrgica, y fue expulsado. El embajador mexicano Gonzalo Martínez Corbalá dio refugio a más de 500 personas en la embajada de su país y su residencia. En posterior testimonio ante los fiscales españoles que acusaron a Pinochet, señaló que mucho de aquellos a los que dio cobijo mostraban huellas de las torturas sufridas en el Estadio Nacional. Dos personas que buscaban asilo fueron tiroteadas por la policía a las puertas de la embajada.

Inmediatamente después del golpe, aproximadamente 50 chilenos y nacionales de otros países, aterrorizados y sabedores de que probablemente serían objeto de persecución, se presentaron en la puerta de la embajada canadiense en busca de asilo. Los jóvenes diplomáticos, aún sin instrucciones, admitieron a los chilenos, que permanecieron en la cancillería de la embajada hasta que el gobierno canadiense pudo evacuarlos, junto a sus familias, dos meses más tarde. Venezuela envió un avión para sacar del país al ministro de Relaciones Exteriores de la época de Allende, Orlando Letelier, cuando fue liberado en 1974.

A lo largo de la dictadura, los diplomáticos continuaron actuando para proteger a los chilenos. Aunque la oleada más numerosa de refugiados siguió, como es lógico, al golpe y a la inmediata represión, todavía en diciembre de 1987 había más de 500 peticiones de asilo al mes, principalmente para Suecia, con gran número también para Canadá y la vecina (y en aquel momento democrática) Argentina.

Mediante reuniones públicas con defensores de los derechos humanos y otros chilenos amenazados, los diplomáticos les ofrecían un elemento de protección.

La Iglesia católica chilena y la Vicaría de la Solidaridad, que contaba con su respaldo, y los que actuaban bajo su protección llevaron a cabo las acciones más importantes de **dar fe, testimonio**, investigar y documentar los crímenes y las violaciones de los derechos humanos del régimen de Pinochet, además del valeroso trabajo emprendido por muchos miembros del clero en la protección y defensa de activistas de los derechos humanos en peligro o en prisión.

Los diplomáticos representaron este papel también en los momentos posteriores al golpe, aprovechando su inmunidad para encontrar a algunos de los desaparecidos y proteger a un gran número de chilenos y personas de otras nacionalidades a los que se buscaba bajo el “Estado de guerra” declarado por el régimen. Sus informes no sólo llegaban a sus gobiernos, sino con frecuencia a todo el mundo, a través de los medios de comunicación, causando la indignación internacional.

Los chilenos que planificaron la campaña del "No" determinaron en sus primeros momentos que la vigilancia del proceso plebiscitario iba a ser esencial. Muchos sentían que el régimen era del todo capaz de asesinar para mantenerse en el poder. Los observadores extranjeros “ayudaron a hacer sentir (a los chilenos) que se podía votar con impunidad”. Genaro Arriagada, un estudioso demócratacristiano que dirigió el Comité Técnico por el "NO", creía que los observadores internacionales eran la “mejor garantía” contra el fraude o algo peor: contra una jugarreta del régimen para conservar el poder a través de la “desaparición” de trabajadores electorales y votantes. “Su mera presencia en el país es una garantía... una póliza de seguros. Esa función no tiene precio”. El embajador Barnes y sus colegas, en particular los latinoamericanos, aseguraron la llegada de los observadores, unos 400 de ellos, oficialmente, como “turistas”. Entre los observadores internacionales más destacados se encontraban los senadores estadounidenses Edward Kennedy y Richard Lugar, así como los expresidentes Carter y Ford. El viceembajador (DCM; por sus siglas en inglés) de EE. UU., George Jones, afirmaría que: “Si la atención del mundo no hubiera estado puesta en Chile y si no hubiera habido observadores internacionales en el plebiscito, creo que Pinochet hubiera encontrado muchas maneras de salirse con la suya”. Y así el mundo democrático mantuvo la presión sobre Pinochet para garantizar que se celebraran las elecciones de 1989.

CONCLUSIÓN

Los diplomáticos se unieron a la más amplia comunidad de las ONG internacionales y las organizaciones intergubernamentales – y sus complejas sociedades abiertas de procedencia – para apoyar la reinstauración democrática de Chile. Pero el éxito de la campaña por el "No" de la sociedad civil, los intelectuales y la oposición democrática de Chile a Pinochet se debió a la iniciativa, la estrategia y el pragmatismo nacionales.

Este último elemento ha sido una de las características tradicionales de la práctica democrática chilena, pero quedó difuminado por las ideologías doctrinarias en la década de 1960. La mayoría de los chilenos atribuyen la quiebra democrática de 1973 a factores internos, a pesar de la influencia extranjera en las décadas de 1960 y 1970. Pero la experiencia de perder la democracia y sus mecanismos de protección de los derechos

humanos y las libertades fundamentales durante casi dos décadas ha penetrado en la sociedad chilena. El antiguo presidente Ricardo Lagos declara que “hay un consenso generalizado en una cosa: ‘Nunca más’. Nunca puede repetirse... esa fractura del alma de Chile. Nunca más.”

Belarús: ¿El último dictador de Europa?

INTRODUCCIÓN

A diferencia de sus vecinos de Occidente, Belarús volvió a caer en el autoritarismo al poco tiempo de iniciar su transición hacia la democracia y convertirse en un Estado independiente. Mientras que una serie de antiguos países socialistas experimentaron transiciones turbulentas después de la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética en 1991, Belarús sigue constituyendo un caso especial: merece el muy reiterado apelativo de “la última dictadura de Europa”.

Belarús está situada en el extremo de la frontera occidental de la antigua Unión Soviética y está habitada mayoritariamente por bielorrusos, (uno de los pueblos eslavos orientales, junto con los rusos, los ucranianos y los rutenos). Situada en el “área de fragmentación” de Europa oriental, el país ha estado dominado por potencias regionales más fuertes durante la mayor parte de su existencia. Si bien los bielorrusos constituyen un pueblo diferenciado, su identidad nacional sigue cuestionándose.

La época soviética

Incorporada a la Unión Soviética tras un breve lapso de independencia después de la paz separada de la Rusia soviética con Alemania en 1918, Belarús se repartió entre Polonia y la Unión Soviética en 1921. En el periodo de entreguerras fueron habituales las deportaciones y una dura represión. En 1939, en virtud del pacto de no agresión entre Molotov y Ribbentrop, Belarús creció con la incorporación de áreas étnicamente mezcladas de lo que había sido Polonia oriental.

En su calidad de “república de primera línea”, la RSS de Bielorrusia se convirtió en las décadas siguientes en un centro del complejo militar e industrial soviético, y un próspero escaparate de la industria pesada, la ingeniería de alta tecnología y el complejo militar industrial.

La explosión, en abril de 1986, del reactor nuclear de Chernobyl al otro lado de la frontera sur, en la RSS de Ucrania produjo un efecto devastador en Belarús, donde cayó el 70% de la lluvia radioactiva, sobre todo en las regiones agrícolas del sur alrededor de Homel'. Hasta un 20% del territorio del país no es apto para residencia o agricultura. Los efectos para la salud de millones de bielorrusos aún hoy son objeto de evaluación y debate.

Cuando Gorbachev lanzó sus políticas de *glasnost* (apertura) y *perestroika* (reestructuración) en un intento de reforzar el agonizante sistema soviético, ampliando el espacio para el debate social y político, el propio despertar nacional de Belarús se vio más limitado que el de otras repúblicas por la dispersión social, la soviétización y la rusificación, si bien el descubrimiento de fosas comunes de la era de Stalin en Kurapaty en 1988 aceleró este despertar.

Si bien la ley electoral favorecía a los comunistas (que obtuvieron el 84% de los escaños) las elecciones de marzo de 1990 al soviet Supremo de Belarús fueron relativamente libres. La República declaró su soberanía en julio de ese año. Pero no fue hasta después del golpe fallido de agosto de 1991 y la reunión del Jefe Supremo de la

RSS de Bielorrusia, Stanislav Shushkevich, con el Presidente de la Federación de Rusia, Borís Yeltsin y el Presidente ucraniano Leonid Kravchuk en diciembre de 1991, por la que se disolvió la Unión Soviética, cuando Belarús obtuvo su independencia.

El lapso democrático después de la independencia y su fin

El país se topó con todas las dificultades que un “Nuevo Estado Independiente” pudiera esperar: instituciones que ahora debían gobernar pero que hasta entonces habían sido una mera fachada del poder real del partido, economía mal gestionada, desconfianza pública hacia el Gobierno y falta de capital social, etc. La economía de Belarús había desempeñado un destacado papel como productor de productos terminados para el ahora inexistente mercado soviético.

La pendiente del aprendizaje fue escarpada en su momento para todos los afectados: incluidos los países democráticos y las instituciones internacionales que deseaban contribuir a una transición democrática que no esperaban. La comunidad internacional tendió a centrarse principalmente en las instituciones estatales existentes, la asistencia económica a gran escala, las ayudas a Chernobyl y -comprensiblemente- en mantener el armamento nuclear existente en Belarús (y Ucrania y Kazajstán) bajo el control centralizado de Moscú.

Entrada de Lukashenka...

En marzo de 1994, el parlamento de Belarús adoptó una nueva Constitución con un sistema presidencialista. En las elecciones que siguieron en julio de ese año resultó elegido por una aplastante mayoría de votos el casi desconocido ex director de una granja colectiva, Aleksandr Lukashenka, que ganó con una plataforma populista. También gozó del apoyo de numerosos grupos de interés establecidos y con poder económico que pensaban que les iba a seguir el juego. Para ellos, Lukashenka era su “proyecto”.

El año siguiente, la Belarús independiente eligió su primer parlamento, el 13º Soviet Supremo. Lukashenka no tenía mayoría suficiente, pues sólo contaba con menos de un tercio de los votos. Sin embargo, comenzó a exhibir la paranoia y el extraño comportamiento por el que más adelante sería conocido. En septiembre de 1995 sus fuerzas armadas abatieron un globo de aire caliente que cruzaba el espacio aéreo bielorruso durante una competición internacional, matando al piloto y el copiloto norteamericanos. También aumentó la presión respecto del uso de la lengua bielorrusa durante este periodo, tras la adopción del ruso como segunda lengua oficial, y se invirtió el proceso de transición del ruso al bielorruso, iniciado en la administración inmediatamente después de la independencia.

... salida de la democracia: Consolidación de la autoridad de Lukashenka

Lukashenka avanzaba hacia una marginalización sistemática de la oposición democrática para someterla a su control. Su evidente y cada vez mayor tendencia autoritaria dio lugar a una extraña asociación en el parlamento entre el Partido de los Comunistas de Belarús y los liberales económicos. Con el fin de evitar un proceso de destitución, creó un partido clonado, el Partido Comunista de Belarús y dos más, para desviar el apoyo a sus adversarios. A continuación disolvió el parlamento, celebró un

referéndum en noviembre de 1996 en la confianza de que sus partidos clonados y los que había creado a su favor, o dividido desde dentro, le permitirían gobernar cómodamente en su nuevo sistema extremadamente presidencialista, y no es sorprendente que consiguiera el éxito con su aprobación. “Mediante la sustitución del 13° Soviet Supremo por una Asamblea Parlamentaria compuesta por los miembros de aquella institución partidarios de Lukashenka, eliminó la oposición de todas las instituciones estatales (Parlamento, Tribunal Constitucional, Gobierno, estructura vertical del Estado, medios de comunicación controlados por éste) y redujo sustancialmente el espacio vital para la oposición social y política.” “Lukashenka había construido un sistema semejante a los “partidos del régimen” de la antigua Alemania Oriental. Valiéndose de los “recursos administrativos”- la maquinaria del Estado, incluidos los servicios de seguridad (el KGB mantiene su denominación hasta el día de hoy), logró su consolidación en el poder. Las instituciones públicas se convirtieron en meras fachadas de un poder ejecutivo ilimitado y las elecciones estaban tan amañadas que parecían soviéticas por lo descarado de su método de ejecución. Según Wilson, “negando el espacio normal para una competencia seria, la política pública a partir de 1996 no ha sido mucho más que una disputa con un enemigo imaginario”.

La presión sobre los elementos independientes de la vida pública - emisoras y publicaciones independientes, libertad de cátedra en las instituciones académicas, las asociaciones cívicas, las congregaciones de las minorías religiosas, etc.- se acentuó cada vez más al final de la década de 1990. Los opositores comenzaron a temer ser asesinados o que se les hiciera “desaparecer” - suerte que corrieron algunos antiguos funcionarios del régimen, como el ex ministro del Interior Yuri Zakharenka y el Portavoz Adjunto del Parlamento, Viktor Hanchar, que habían comenzado a planear la expulsión de Lukashenka. Un representante de la oposición, Henadz Karpenka murió en abril de 1999 “cuando sufrió un derrame cerebral aparentemente por tomar café,” según la versión oficial. También “desapareció” el periodista ruso de la red ORT, Dmitri Zavadsky.

Helmut Frick, embajador alemán llegado en 2001, “esperaba ser testigo de la agonía del viejo sistema soviético. Me sorprendió ver que de alguna manera el microcosmos seguía funcionando. Era bastante habitual que todos esos sistemas crearan una fachada de “prensa independiente, derechos humanos, etc.” En la práctica, la información estaba rígidamente controlada. La sociedad civil disfrutaba de libertades del tipo “Potemkin”, según Frick. “Podían existir algunas ONG, pero no podían reunirse. No se les permitía celebrar contratos para alquilar locales. Las imprentas no aceptaban sus pedidos”. El régimen de Lukashenka era “más suave que el de la RDA o Rumanía, pero era igual de eficaz a la hora de anular los derechos humanos y las tendencias opuestas”.

Desde 1995, Lukashenka empezó a buscar la unión con Rusia. En aquel tiempo desvariaba con la idea de que podía llegar a ser líder de la unión Rusia-Belarus y *vozhd'* (líder) de todo el territorio a través de elecciones directas. La sucesión de Yeltsin por Vladimir Putin pronto lo sacó de su engaño. Sin embargo, la unión garantizaba la continuación de un tratamiento preferencial en términos económicos, sobre todo por lo que respecta al petróleo y al gas, y también en términos de mercado para los productos bielorrusos. A medida que se acentuaba el aislamiento de Belarus, Lukashenka por su parte reafirmaba sus relaciones con otras dictaduras: la República Federal de Yugoslavia de Milošević, Iraq y China. La unión tenía sus ventajas para los traficantes

de armas rusos, bien conectados, proporcionándoles un conducto para las ventas ilícitas de armas, por las que Belarús pronto alcanzó una fama legendaria.

Lukashenka se aferró aún más al autoritarismo durante la presente década, mediante una serie de elecciones fraudulentas: las parlamentarias de 2000 y 2004 (junto con un referéndum para permitir un tercer mandato presidencial) y presidenciales en 2001 y 2006. En cada una de ellas aseguró su victoria utilizando su dominio de los medios (que actualmente es casi total, exceptuando Internet, que se ha propuesto controlar en breve), la intimidación y el acoso de la oposición y los siempre útiles órganos del Estado, los llamados “recursos administrativos”.

Para las elecciones presidenciales del 19 de marzo de 2006, la oposición aplicó las lecciones aprendidas de otros casos, en particular, de la Revolución Naranja que había tenido lugar en la vecina Ucrania un año antes - y de la que habían sido testigos personalmente muchos opositores bielorrusos. Se trataba de la unidad de la oposición, las disciplina de la no violencia y la concentración popular en lugares públicos visibles a la espera de los resultados electorales, entre otras medidas. Dos opositores, el Profesor Aliaksandr Milinkevich y el Dr. Aliaksandr Kazulin presentaron sus candidaturas opuestas a Lukashenka. Sin embargo, el régimen estaba restringiendo el espacio público restante dando de baja y acosando a las ONG, por ejemplo, y criminalizando la asistencia que les llegaba del extranjero. Mientras tanto, una multitud de partidarios de la oposición que se contaban por miles se reunieron en el centro de Minsk y se prepararon para acampar en protesta por los resultados electorales injustos. Sin embargo la plaza fue desalojada al cabo de de cuatro días con 150 detenidos. Una marcha posterior a una prisión para pedir la liberación de presos políticos conducida por Aliaksandr Kazulin acabó con un violento ataque a él mismo y otros muchos. Continúa en prisión por “vandalismo”. Un gran número de manifestantes pacíficos fue atacado y detenido por el régimen durante las manifestaciones para conmemorar el 90º aniversario de la breve República Nacional de Bielorrusia.

Respuestas de la Política Internacional

Las democracias de la comunidad internacional, en particular de Europa y los Estados Unidos, emprendieron acciones para apoyar la independencia y democracia de Belarús a principios de los 90, periodo de gran optimismo por parte de las democracias asentadas. Gran parte de la ayuda en aquel momento se centraba en garantizar que las armas nucleares que habían dejado las fuerzas armadas soviéticas en el territorio del país fueran enviadas a Rusia, así como a abordar las consecuencias para la salud y el medio ambiente del accidente nuclear de Chernobyl. La asistencia a la democracia se centró principalmente en las instituciones estatales y la asistencia económica se canalizó a través del Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. No existía una sociedad civil como tal a la que prestar apoyo. Las propias organizaciones internacionales se estaban adaptando, con la creación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la construcción por la OTAN del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte como antesala de la ampliación.

La elección de Lukashenka a mediados de 1994 no impidió la entrada del país en el programa de la Asociación por la Paz de la OTAN, abierto a todos los Estados euroasiáticos de la era post socialista, en enero de 1995. Dicho acuerdo no tenía por

objeto estrictamente la seguridad: también comprendía acciones políticas en la misma línea que los compromisos de Copenhague de la OSCE.

Las estrategias de la comunidad internacional empezaron a cambiar de orientación a mediados de la década de 1990, cuando el Gobierno bielorruso se desvió de sus compromisos en materia de prácticas democráticas, respeto de los derechos humanos y estado de derecho, especialmente tras el golpe presidencial en 1996. Como consecuencia de ello, las instituciones de la Unión Europea y el Consejo de Europa adoptaron una serie de sanciones.

En respuesta a las restricciones a la democracia por parte del Gobierno, la OSCE envió en 1997, con la plena aprobación de las autoridades bielorrusas, un Grupo Consultivo y de Seguimiento (en inglés, Advisory and Monitoring Group, AMG), liderado por el embajador alemán Hans Georg Wieck. La misión tenía un mandato muy amplio consistente en asesorar a los actores gubernamentales y no gubernamentales de Belarús y procurar que el Gobierno ajustara sus prácticas a las normas internacionales por él suscritas como miembro de la OSCE, entre otras, el estado de derecho y la libertad de prensa. El AMG constituía una nueva herramienta a disposición de los estados democráticos para trabajar directamente en un país para la aplicación de las normas democráticas aceptadas internacionalmente, y recibió su confirmación en la Cumbre de la OSCE en Estambul de 1999 por los líderes de los miembros de la OSCE, incluido del Gobierno bielorruso de Lukashenka.

Por aquella misma época se produjo una extraña confrontación entre el Gobierno bielorruso y la comunidad diplomática con motivo de unas residencias diplomáticas en Drozdy, Minsk, una zona en la que también se encuentra la residencia presidencial. Oficialmente, el desalojo de los diplomáticos occidentales de su residencia se hizo por “reparaciones necesarias” y a muchos se les impidió físicamente su vuelta soldando sus puertas. Existen diversas teorías sobre por qué Lukashenka insistió en ello. Según un embajador entonces en activo la razón simplemente era que “Luka es uno de esos tipos que quieren demostrar quién es el jefe.” Otro apuntó a que con su mentalidad estalinista Lukashenka no necesitaba una justificación, pero la causa más probable fuera que no quería tener a diplomáticos extranjeros tan cerca de su casa. Estas antiguas residencias ahora forman parte de un parque alrededor de la residencia del Presidente Lukashenka, “protegida como la frontera este-oeste, con alambre de espino.” Esta crisis dio lugar a la retirada de algunos embajadores, en el caso de los países europeos durante varios meses y en el de Estados Unidos por más de un año. Al final se pagó una “cantidad ridícula[mente pequeña]” en compensación al Gobierno alemán. Estados Unidos recibió alguna compensación pero no la aprobación oficial para una residencia diplomática permanente.

La presión internacional para el regreso de la democracia y el apoyo a la sociedad civil y las ONG de activistas aumentó con motivo de la campaña de las elecciones presidenciales de septiembre de 2001, al igual que el apoyo a acciones de la sociedad civil, como seguimiento de elecciones, campañas de participación electoral (*GOTV*) y asistencia a los medios de comunicación independientes. Pero cuando la comunidad internacional comenzaba a reaccionar ante las elecciones, se produjeron los atentados de Nueva York y Washington, DC, distrayendo la atención internacional y proporcionando a Lukashenka mayor libertad para dar rienda suelta a la represión. Durante este periodo los gobiernos bielorruso, ruso y otros de la CEI consiguieron obligar a la OSCE a

aceptar que los proyectos de esta Organización tuvieran que ser aprobados por los gobiernos. La reducción del margen de acción que supuso esta “cabeza de puente legalmente instalada, necesaria para coordinar el apoyo a la oposición social y política y ... elecciones libres y limpias” significó el fin de esta inigualable herramienta política.

Sin embargo, la asistencia a la cada vez mayor sociedad civil de Belarús no se interrumpió. En 2004, el Congreso de los EE.UU. adoptó la Ley relativa a la Democracia en Belarús por la que se autorizaba la asistencia a las fuerzas democráticas, aumentando los recursos para la asistencia que ya se estaba prestando. En noviembre de 2006, la Unión Europea publicó un documento “no oficial” titulado “Lo que la Unión Europea puede aportar a Belarús”, en el que se enumeraban las ventajas que se ofrecían al país si el Gobierno modificaba sus políticas en una serie de aspectos relativos a los derechos humanos. En la actualidad, el Gobierno de Lukashenka continúa recriminando lo que considera condiciones injustas por parte de occidente, amenazando con sacar su carta geopolítica y acercarse aún más a Rusia. En una colaboración sin precedentes, diversas ONG tanto internas como internacionales, se movilizaron contra la candidatura de Belarús para un puesto en el nuevo Consejo para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2007, lo que llevó al rechazo de esta propuesta por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas a favor de Bosnia y Herzegovina y Eslovenia para los dos puestos europeos.

En mayo de 2008, las autoridades bielorrusas expulsaron no sólo a la embajadora Stewart, sino también a numerosos diplomáticos en un intento de paralizar las actividades de apoyo a la democracia, aunque, en apariencia fuera en represalia por las sanciones contra la empresa energética Belneftkhem.

Aún así, a pesar del conflicto diplomático entre Minsk y Washington, los EE.UU. levantaron algunas sanciones como respuesta a la liberación de prisioneros políticos. La UE levantó la prohibición de viajar a Lukashenka y otras personalidades (con excepción de los sospechosos de estar implicados en desapariciones políticas) en octubre de 2008. En mayo de 2009, durante la presidencia checa de la UE, ésta lanzó su “Asociación oriental” con seis antiguas repúblicas soviéticas, incluida Belarús (siendo las otras Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia y Ucrania). La Asociación tiene por objeto “acelerar la asociación política y profundizar en la integración económica” entre la UE y estos países. Si bien la perspectiva de que lleguen a ser miembros no está clara, la Asociación pretende “facilitar su aproximación hacia la Unión Europea”. En junio de 2009, la Comisaria de Relaciones Exteriores de la UE, Benita Ferrero Waldner visitó Minsk, prometiendo cooperación “en numerosas áreas de interés mutuo”. En una probable referencia a Rusia, Lukashenka dijo que Belarús tenía la intención de mejorar las relaciones “sin importarle a quien pueda disgustar”. En agosto de 2009, el Secretario de Estado Adjunto Philip Gordon visitó Belarús. Antes de su llegada, ya había señalado que las sanciones de los EE.UU. eran el resultado de las violaciones de los derechos humanos por el Gobierno bielorruso, y en cuanto cesaran estas prácticas, se levantarían las sanciones. “Han dado pasos positivos en esos ámbitos y hemos tomado nota de ello, por eso voy allí”, dijo durante su conferencia de prensa en Vilna, antes de viajar a Minsk.

El deshielo en las relaciones entre Minsk y las democracias occidentales es nuevo y llega en un momento en que ha aumentado el distanciamiento entre Minsk y Moscú. Belarús necesita inversión y préstamos del extranjero, ya que la economía, durante

mucho tiempo el punto fuerte de Lukashenka, tiene problemas. Los EE.UU. y la UE han hecho propuestas al Gobierno de Belarús con la esperanza de que éstas favorezcan la transición del país hacia una auténtica democracia. Es demasiado pronto para decir si la relajación de la presión sobre la sociedad civil de Belarús es un indicio de un giro estratégico importante. Los activistas cívicos perciben que se respira “más libertad en el ambiente” y “sin lugar a dudas, menos presión”, pero advierten de que sólo la liberación de los presos políticos supondrá un paso concreto.

Recursos y medios de los diplomáticos en Belarús

La comunidad diplomática de los países democráticos en Minsk está compuesta por miembros de la UE, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Suecia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Lituania, Letonia, Bulgaria y Rumanía. Los Estados Unidos también tienen embajada, así como Serbia, Turquía, Georgia, Ucrania, Japón, Corea del Sur, India e Israel. Otros países democráticos cubren Belarús desde sus embajadas en Moscú, Varsovia, Vilna o Kiev. La Comisión Europea abrió su oficina de representación en Minsk en abril de 2008, lo que le ha proporcionado una presencia directa sobre el terreno. Los diplomáticos sobre el terreno hacen uso de los recursos de que disponen, a veces de forma un tanto creativa, para prestar asistencia a los activistas demócratas y cívicos.

Un amplio grupo de diplomáticos se han valido de su *inmunidad* diplomática a favor de disidentes, visitando prisiones y otros centros de detención.

Los diplomáticos con base en Minsk pudieron contar con el fuerte *apoyo de las autoridades nacionales* más que la mayoría de los diplomáticos. Este respaldo quedó de manifiesto en declaraciones públicas por parte de altos funcionarios. Por ejemplo, la embajadora de los EE.UU., Karen Stewart logró concertar un encuentro de un amplio grupo de representantes de la sociedad civil y la oposición bielorrusa con el Presidente Bush. El embajador francés concertó reuniones similares de alto nivel con Aliaksandr Milinkevich, cuando era el principal candidato de la oposición en las elecciones presidenciales de 2006, y lo mismo han hecho los checos, polacos y otros.

La *influencia* de las misiones diplomáticas en Belarús sobre las políticas de Lukashenka es diversa, por tanto la coordinación entre estas misiones es crucial para maximizar su posibilidad de intervención y aportación colectiva. Más recientemente, las misiones han colaborado para lograr la liberación de los presos políticos, consiguiendo algún éxito: sólo uno de los prisioneros antes citados permanece bajo custodia, aunque en el momento de la redacción 14 personas permanecen en prisión por las protestas del 10 de enero de 2008 y, quizás, cien más desde la protesta del 25 de marzo. Los diplomáticos sobre el terreno también instruyen a sus gobiernos sobre a quien dirigir las sanciones personales, por ejemplo, para tratar de influir en el Gobierno. Estas listas se han ido ampliando con el tiempo para incluir a personalidades implicadas en actos de represión, de obstaculización de los procesos electorales y a los dirigentes de empresas conectadas con el régimen.

Muchas embajadas y otras misiones diplomáticas también han destinado *fondos* de la embajada para apoyar a los actores de la sociedad civil en Belarús y a bielorrusos en el extranjero para el fomento de los valores democráticos. Muchos de estos fondos se canalizan a través de proyectos que no requieren la aprobación por parte del Gobierno,

como becas y otro tipo de ayudas para los estudiantes que han abandonado Belarús huyendo de la represión, o que permanecen en Belarús pero han sido expulsados por causa de su activismo político.

La *solidaridad* con los bielorrusos que desean un sistema político más libre ha sido una constante para la comunidad diplomática. Por ejemplo, el AMG de la OSCE “creó un fondo de apoyo para las familias de víctimas de la persecución, que incluía asesoramiento jurídico y/o asistencia letrada en los tribunales”. Los activistas cívicos y de la oposición de Belarús observan que la solidaridad tiene mayor repercusión gracias a la visibilidad de los diplomáticos en algunos actos.

La *legitimación* interna e internacional de los esfuerzos de los diplomáticos en apoyo de los que intentan inspirar las prácticas democráticas en Belarús ha sido una herramienta fundamental. El hecho de que Belarús sea miembro de la OSCE, lo que supone la aceptación formal y jurídica de una serie de normas democráticas, da a la misión de la OSCE un acceso a los prisioneros que se deniega a otros diplomáticos. El amplio mandato del AMG de la OSCE le ha permitido facilitar las negociaciones entre Gobierno y oposición en la (vana) esperanza de salir del punto muerto antes de las elecciones parlamentarias y presidenciales.

Utilización del instrumental del diplomático en Belarús

Reglas de oro

El cuerpo diplomático de los países democráticos en Belarús suele *escuchar* las inquietudes y pareceres de la sociedad civil y de la oposición política objeto de represión, tanto en reuniones frecuentes como asistiendo a actos públicos. Los jefes de misión de la UE llevan a cabo visitas de campo periódicas a las regiones de Belarús para reunirse con representantes de la sociedad civil y el gobierno local.

Una serie de diplomáticos, como el ex embajador de los EE.UU. George Krol, se propuso aprender a hablar bielorruso para las alocuciones públicas y la interacción con los bielorrusos, a pesar - o a causa - de los esfuerzos del régimen de Lukashenka por retirar a los bielorrusos de la escena pública. Esto llama al *respeto* por los bielorrusos. El diplomático sueco Stefan Ericsson “goza de mucha popularidad en Minsk” ... habla bielorruso mejor que el 70% de los bielorrusos, según un miembro de la sociedad civil bielorrusa. Un alto consejero de la oposición señaló que la capacidad de hablar bielorruso “es muy importante para los que tienen conciencia nacional.” Ericsson ha traducido también literatura bielorrusa al sueco. Las Embajadas han colaborado para que se traduzca literatura bielorrusa al inglés, alemán y francés para dar a conocer el país a un público europeo. Durante la conmemoración del 90º aniversario de la República Nacional de Belarús en la Sociedad de la Lengua Bielorrusa “Francisak Skarnya” en Minsk algunos altos diplomáticos tomaron notas en bielorruso. En palabras de un activista cívico bielorruso, el papel de apoyo de la diplomacia ha sido “enorme”, ya que el Gobierno ha trabajado para identificar el uso del bielorruso con la actividad de lo oposición política.

La coordinación entre las misiones diplomáticas, incluida la utilización de la información como herramienta estratégica y el *intercambio* de la misma es un rasgo característico del cuerpo diplomático en Minsk. Los jefes de misiones de la UE se

reúnen con regularidad. El embajador Frick recuerda que la UE goza de buena prensa entre la población bielorrusa y ha sido una “marca atractiva”, por tanto resulta positivo que se les vea actuar juntos sobre el terreno. Los EE.UU. tienen una relación más tensa que la UE con las autoridades estadounidenses, por lo su capacidad de acceso es menor, lo que hace más importante la coordinación. Este acto de compartir garantiza la cobertura de juicios y eventos, que las recomendaciones a las capitales vayan en el mismo sentido y que los intentos del régimen de dividir a las democracias - en relación, por ejemplo, con la liberación incondicional de los prisioneros políticos - no prosperen. También existe coordinación entre los EE.UU., la UE y otros países interesados, tanto en los gobiernos centrales como en las reuniones de donantes que se celebran aproximadamente cada dos meses, normalmente en Bruselas.

Esto no siempre ha sido así. Las desavenencias entre el personal de las misiones diplomáticas, generadas con frecuencia no sólo por conflictos sobre determinadas figuras de la oposición, sino también fomentadas por los servicios de seguridad de Belarús, han socavado los esfuerzos de unidad. Antes de las elecciones presidenciales de 2001, los embajadores Kozak y Wieck se reunieron para entablar una relación de trabajo positiva.

Información veraz

La *información* periódica por parte los diplomáticos destinados en Minsk ha provocado una mayor represión por la consolidación del régimen de Lukashenka y ha dado lugar a estrategias específicas para lograr más espacio para la actividad cívica libre en Belarús. El AMG de la OSCE, por ejemplo, con su amplio mandato, informaba periódicamente al Consejo Permanente de la OSCE sobre la represión por parte del régimen, incluida la “desaparición” de oponentes al régimen a finales de la década de 1990 y el encarcelamiento de otros muchos.

La importancia del control de los medios por parte del Gobierno de Lukashenka es difícil de sobreestimar. La mayoría de las personas obtienen la información a través de la televisión, que está controlada por el Estado, con una programación sorprendentemente extraña. El ámbito de la prensa impresa no sale mucho mejor parado. El embajador Frick recuerda que “se permitía que se editaran periódicos pequeños, pero... no podían distribuirse en toda la capital, de modo que sus mensajes quedaban al margen. La gente de fuera de Minsk ni siquiera sabía que existía otra tendencia”. En un documento estratégico reciente se afirma que “se han silenciado las voces y canales de emisión disidentes mediante leyes y normas represivas en relación con las licencias, pleitos por difamación, cierres arbitrarios... políticas de precios discriminatorias para la imprenta y distribución y acoso sistemático a los periodistas.”

Los EE.UU. y otros trabajan para *informar* a los bielorrusos patrocinando o acogiendo trabajos de radiodifusión en Belarús desde fuera, especialmente desde los países fronterizos, entre los que destaca la Radio Europea para Belarús financiada por la UE, Belsat en Polonia y Lituania y la Radio Europa Libre/Radio Libertad , patrocinada por la UE. No obstante, dado que se emiten principalmente en frecuencias de onda corta, lamentablemente los oyentes de estos canales son bastante escasos.

Los diplomáticos obvian el bloqueo informativo para informar los ciudadanos. El documento no oficial de la UE de noviembre de 2006 “Lo que la UE puede aportar a

Belarús” se utilizó por las misiones diplomáticas de la UE como plataforma para presentaciones, tanto en Minsk como en el resto del país, obviando el control de los medios de difusión y las serias restricciones en la prensa escrita por parte del régimen de Lukashenka. Con la llegada de la representación de la CE a Minsk, los activistas cívicos de Belarús esperan que aumente esta ampliación de horizontes. Los diplomáticos también transmiten material informativo dentro y fuera de Belarús: informes sobre becas, registros, revistas, periódicos y otras comunicaciones.

La embajadora Stewart observa que, si bien la TV bielorrusa siempre la sigue en sus apariciones públicas, cuando se retransmiten imágenes nunca es para darle voz, sino para presentar sus actividades desde un punto de vista negativo. El embajador Frick se ha propuesto hablar con los medios de comunicación bielorrusos sobre su visita a representantes de la oposición en huelga de hambre. La existencia de canales externos de radiodifusión, no obstante, ofrece una vía para que los diplomáticos se comuniquen sin mediación con la audiencia bielorrusa por una vía alternativa.

Trabajar con el Gobierno

Dada la naturaleza del régimen de Lukashenka, la colaboración con el Gobierno a menudo es difícil y, en ocasiones, ingrata. Pero Belarús ofrece dos ejemplos diplomáticos quizás únicos: el primero está relacionado con el AMG de la OSCE, dirigido por el embajador Hans Georg Wiecek y el segundo, con un intento de redactar una hoja de ruta para salir del aislamiento por parte del embajador norteamericano, Mike Kozak.

El AMG de la OSCE obtuvo en 1997 el mandato de “contribuir al establecimiento de instituciones democráticas, que lo obligaba a supervisar el cumplimiento por parte de Belarús de las normas de la OSCE en materia de derechos humanos y democracia”. La misión del embajador Wiecek era *asesorar* al Gobierno sobre el modo de volver a las prácticas democráticas después de su abandono en 1996, concretamente para “volver a introducir las normas de la OSCE en la legislación en materia de parlamento, código electoral, medios de comunicación y código penal”. Creó diferentes grupos de trabajo con el Gobierno y la oposición, en un esfuerzo por lograr avances concretos. El mandato y aportación únicos de la misión se interrumpió en 2002, cuando las autoridades bielorrusas denegaron la renovación de visados al personal internacional, en un intento de obligar a la misión de la OSCE a explicar todos los proyectos relacionados con el Gobierno, que contaba en la OSCE con el apoyo de Rusia y otros estados de la CEI. La misión que sucedió a aquella se lanzó en 2003, tras acordar dicha estipulación.

El embajador Mike Kozak se esforzó por entablar un *diálogo* constructivo con las autoridades bielorrusas al poco tiempo de su llegada. Lukashenka y sus funcionarios se quejaban sobre las sanciones y restricciones “injustas” que se aplicaban al régimen y preguntaban cómo evitarlas. El embajador Kozak se sentó con el entonces Primer Viceministro de Asuntos Exteriores, Martinov, y redactaron una hoja de ruta precisa, con actuaciones por una parte que debían dar lugar a la correspondiente reacción por la otra. Inició el proceso pidiendo a Martinov que enumerara las acciones concretas que esperaba del Gobierno de los EE.UU. Mientras, Kozak redactó su propia lista, en la que figuraban las medidas que el Gobierno de los EE.UU. quería que adoptara el Gobierno bielorruso. Kozak recordó que “lo que Martinov quería era el restablecimiento de la ayuda exterior (privilegios comerciales), etc. en los sectores económico y diplomático.

Lo que yo cité fue una comisión electoral, la liberación de los prisioneros políticos, la libertad de medios de comunicación y una investigación sobre las desapariciones, todo en el ámbito de los derechos humanos y la democracia. Luego, intentamos ordenar y unir dichos deseos, en prueba de buena fe. Fue literalmente un corta y pega, con tijeras y celo.” Desgraciadamente, aunque este planteamiento obtuvo una amplia aprobación por parte del Gobierno bielorruso, fue echado por tierra por el Presidente del Consejo de Seguridad, Viktor Sheiman y el propio Lukashenka: “impidió la investigación de algunos asesinatos”. Pero el ejercicio mereció la pena en cualquier caso, puesto que “abrimos algunas brechas dentro de (algunos sectores del régimen) que (eran) razonables, y sólo Luka y sus acólitos lo rechazaron. Aún valía la pena comprobar que no existía una hostilidad absoluta, implacable. Negocié con ayuda de este capital durante el resto del tiempo que permanecí allí.” La liberación incondicional de todos los prisioneros políticos permanece condicionada al levantamiento de determinadas sanciones y restricciones.

Diferentes embajadas de la UE celebran consultas con los cuerpos administrativos del Estado, en particular, con el ministro de Exteriores. En 2007, durante su presidencia local, Eslovaquia celebró consultas con los cargos políticos del MAE, los departamentos consulares y los departamentos de derecho internacional. “El objeto de todas estas actividades es no apoyar el auto-aislamiento del régimen, sino por el contrario crear las condiciones previas básicas para un verdadero diálogo y cooperación futuros” tras la liberalización, según el Encargado de Negocios eslovaco, L’ubomir Rehak.

Las personalidades de la sociedad civil bielorrusa valoran estos diálogos. Es evidente la utilidad de los contactos con funcionarios de nivel intermedio para ilustrar “qué tipo de Belarús diferente” sería posible. Pero, añade, “tal compromiso no debería llegar a expensas de la sociedad civil ni debería ir en detrimento de ella... Un aumento del compromiso debería ir acompañado del fomento de la asistencia a la sociedad civil.”

Por otra parte, gran parte de la comunidad diplomática propone a las autoridades bielorrusas periódicamente *iniciativas* en relación con la violación de las normas en materia de derechos humanos internacionalmente reconocidas (como la “desaparición” o encarcelamiento de opositores) y advertían a las autoridades del país sobre qué funcionarios responsables, socios del régimen y empresas debían estar sujetas a congelación de activos y denegaciones de visados. Las personalidades de la oposición bielorrusa y los observadores independientes, así como los diplomáticos establecen una conexión entre la presión diplomática concertada por parte de los embajadores y la liberación de la mayoría de los prisioneros políticos. En el momento de la redacción del presente manual, el que fue candidato a la presidencia de la oposición, Alialsandr Kazulin es la última persona que queda presa de aquellos cuya liberación habían exigido los gobiernos democráticos, aunque desde principios de 2008 han sido encarcelados muchos más. Aún así, existen ciertas discrepancias entre algunos analistas bielorrusos sobre la eficacia de la congelación de activos y denegación de visados. Uno de ellos opinaba “aplican sanciones y Luka se va con esas sanciones a Moscú... Así que, desde el punto de vista de Luka, EE.UU. es el tonto útil... en realidad algunos viajan con el visado de la ONU (salvoconducto).” Pero otros insisten en que estas sanciones sí hacen mella, y citan los continuos esfuerzos del Gobierno para que las levanten, de lo que son prueba las manifestaciones públicas del ministro de Exteriores Martinov.

Durante los últimos meses, tras la liberación de algunos destacados presos políticos y la anulación por parte de Lukashenka de toda oposición en el parlamento, el Gobierno ha iniciado consultas con la OSCE sobre medios de comunicación y ley electoral. La UE, por su parte, ha entablado un diálogo oficial sobre derechos humanos con el Gobierno bielorruso. En octubre de 2009, se revisaron las sanciones por parte de la UE. La Asamblea General del Consejo de Europa tiene la intención de conceder a Belarús la condición de invitado, siempre que sea abolida la pena de muerte.

Ampliar horizontes

Los diplomáticos que se encuentran en Minsk *ponen en contacto* ideas de proyectos prometedores y socios potenciales en Belarús con fundaciones y ONG extranjeras. Pueden “actuar como puntos de contacto y mediadores para nosotros”, afirmó una figura de la sociedad civil internacional. Los diplomáticos procuran que las personalidades de la sociedad civil de Belarús reciban a los funcionarios visitantes o concierten citas con ellos cuando están fuera del país.

Los diplomáticos también ponen en contacto a los disidentes con la asistencia externa, por ejemplo, facilitando las actividades del Fondo German Marshall para que las personalidades de la oposición y sus familias puedan disfrutar de unas vacaciones en Eslovaquia para liberarse de la presión. Lituania ha hecho algo similar. Los líderes de la oposición y sus familias - Aliaksandr Milinkevich e Irina Kazulina, por ejemplo - han podido recibir atención sanitaria en occidente, en Alemania y EE.UU.

Los diplomáticos occidentales, dentro de sus tareas diplomáticas habituales, también *convocan* periódicamente a activistas de la sociedad civil y de la oposición de Belarús, en un esfuerzo, no sólo por proporcionarles un lugar donde reunirse a salvo de la vigilancia del Gobierno, sino también para animar a este grupo, a menudo tan fraccionado, a trabajar juntos en pro del objetivo común del restablecimiento de la democracia. Este mensaje ha sido reiterado por toda la comunidad diplomáticas, que se ha reunido con ellos en sus embajadas, residencias, hogares de disidentes y fuera de Minsk.

Dadas las presiones a que está sometida la sociedad civil de Belarús y la oposición democrática, *facilitar* la cooperación entre este grupo tan dividido constituye un reto para los diplomáticos. Las reglas básicas del politiquero democrático “al por menor”, como el trabajo directo con los electores para ganarse apoyos eran prácticas extrañas a la oposición, que se inclinaba más por el apoyo internacional y por convertirse en los favoritos de los diversos patrocinadores. Esto parece haber disminuido desde las debacles electorales de 2001 y 2006 con la certeza cada vez mayor de que la oposición debe decidir si mantenerse unida o trabajar por separado. Según Kozak, la delegación conjunta “comprendió” que debían trabajar unidas para restituir la democracia en Belarús y no enfrentarse por preferencias políticas: éste no es el momento.

El AMG de la OSCE facilitó asimismo la observación interna de las elecciones bielorrusas desde 1999 a 2001. El proyecto piloto de 1999 durante las elecciones locales culminó con éxito y tuvo su continuidad con la formación de miles de observadores para las siguientes elecciones parlamentarias y presidenciales: 6.000 en 2000 y 15.000 en 2001. Tanto Belarús como Rusia se opusieron a estas acciones en el seno de la OSCE.

La misión de observación interna fue abortada el día anterior, cuando el gobierno retiró la acreditación a la coalición de observadores Viasna (“primavera”).

Si bien la mayor parte de la *financiación* está asignada en forma de capital, muchas embajadas de Minsk disponen de fondos que pueden desembolsar directamente como necesarios para apoyar proyectos de la sociedad civil. Muchas de estas subvenciones son pequeñas para evitar mejor los obstáculos burocráticos bielorrusos y algunas se administran desde fuera del país, como el programa holandés MATRA, cuyo objetivo es contribuir a la “transformación social en Europa Central y Oriental”, administrado desde la Embajada de Varsovia. En un estudio reciente figuran el Gobierno de EE.UU., SIDA de Suecia, DANIDA de Dinamarca, Polish Aid y Noruega como los principales financiadores de la actividad de la sociedad civil en Bielorrusia. Los diplomáticos toman nota de que teniendo en cuenta las condiciones de Belarús, es esencial la flexibilidad tanto por su parte como por parte de las agencias de ayuda de su propio Gobierno.

La educación es un ámbito en que los diplomáticos desempeñan un importante papel en la asignación de la financiación. La Embajada noruega en Kiev está ayudando a estudiantes bielorrusos represaliados a continuar sus estudios a través de los mecanismos del Consejo Nórdico y la CE. La Universidad de Humanidades Europea (UHE), en otro tiempo con sede en Minsk, fue expulsada por las autoridades bielorrusas, que la consideraban subversiva. El Gobierno lituano invitó a la escuela a seguir actuando como una universidad en el exilio con sede en Vilna y le concedió la utilización de acreditaciones y locales de forma gratuita. Según el Vicerrector “Nuestro proyecto es académico, aunque las autoridades lo interpretan como si fuera político.” Los EE.UU. y la UE han colaborado en la financiación de de la UHE en el exilio en Vilna. Un estudiante apunta que en la UHE “se puede obtener educación gratuita, se invita a expresar las ideas propias, los sentimientos y se puede debatir, discutir. Y si algo no te gusta, tu opinión siempre se tendrá en cuenta.” El Consejo Nórdico de ministros, la Comisión Europea y algunos gobiernos como el de Hungría y Noruega financian los estudios a alrededor de 659 estudiantes. La UE concede, sobre todo becas, mientras que EE.UU. financia un programa de estudios a distancia que resulta especialmente útil a estudiantes que han sido expulsados o alejados de la escuela por motivo de su activismo. El Consejo Nórdico también financia los estudios de hasta 300 bielorrusos en Ucrania. El programa Kalinauski de Polonia se encuentra entre los mayores proyectos educativos realizados por la comunidad internacional, permitiendo a 300 bielorrusos estudiar en universidades de Polonia. La Casa de los Derechos Humanos en Vilna, creada por Noruega, Suecia, República Checa y EE.UU. ofrece locales, alojamiento y personal para conferencias, formación, investigación y estudios fuera de Belarús.

Las embajadas y misiones diplomáticas también *ofrecen ejemplos* de prácticas y normas democráticas para Belarús y no solamente a través de actos en Minsk, como demuestra el documento no oficial “Lo que la UE puede aportar a Belarús”, una serie de conferencias de prensa y consultas públicas en toda la UE. Existen otros ejemplos destacables, como el trabajo de la Asociación Sueca de Autoridades Locales, con sus homólogos en la región de Belarús. Para dar un ejemplo de práctica democrática, la embajadora de los EE.UU., Stewart, celebró una fiesta de “Super martes” para bielorrusos con ocasión de las 28 elecciones primarias y *caucuses* celebrados en Estados Unidos en febrero, poniendo de manifiesto el contraste entre las confrontaciones

abiertas con amplio margen de los candidatos con el simple y cerrado modelo de Belarús. Esta embajadora celebra también en su residencia un concierto con grupos de rock bielorrusos que no pueden actuar en público o conseguir espacio de radio, dándoles algo de visibilidad y espera que el concierto de este año pueda emitirse por radio para una audiencia interna más amplia.

Defensa de los demócratas

La *Demostración* de solidaridad y apoyo a los activistas cívicos y democráticos en Belarús es una actividad frecuente de los diplomáticos destinados en Minsk y contribuye en cierta medida a proteger de la represión a los disidentes. A menudo, los embajadores de la UE y otras personalidades deciden dejarse ver juntos cuando se encuentran con representantes de la sociedad civil. Una visita a disidentes en huelga de hambre por un grupo de embajadores provocó una airada respuesta por parte del régimen, que percibe la atención pública de este tipo como una amenaza. El embajador Wieck recuerda que “en la víspera de las elecciones presidenciales de 2001, los embajadores de países de la UE y el Jefe de la Misión de la OSCE acompañaron a la marcha de protesta de la oposición,” junto con algunos miembros del Parlamento Europeo. Más recientemente, los diplomáticos han hecho declaraciones públicas sobre el mantenimiento en prisión de Aliankandr Kazulin. El embajador de los EE.UU. celebra fiestas de Navidad para las familias de los presos políticos. En Encargado de Negocios eslovaco L’ubomir Rehak se encontró con el preso político Zmitzer Barodka cuando fue liberado de prisión y lo escoltó hasta su casa para conocer a sus gemelos recién nacidos, garantizando que no era objeto de un nuevo arresto. Los diplomáticos también se reúnen con frecuencia con miembros de comunidades religiosas que a menudo padecen el acoso y presión oficiales. El personal de las embajadas de todos los rangos también ha mostrado ostensiblemente estos principios a través de contactos directos con la población en diversos ámbitos - incluidas actividades totalmente apolíticas como la confección de colchas- para entablar contactos directos entre personas. Esta difusión no ha sido constante. Las figuras de la sociedad civil han observado que algunos embajadores se encontraban menos cómodos en un papel destacado, de manera que la sociedad civil bielorrusa - y el personal de menor antigüedad de las embajadas- han experimentado como un “efecto de latigazo” derivado del rápido paso de un fuerte compromiso a una diplomacia bilateral más cauta “de la vieja escuela”.

Entre las principales actividades de apoyo emprendidas por los diplomáticos en Belarús, se encuentran la *presencia* en los juicios y la *verificación* de los paraderos y condiciones de los presos políticos. Esto se organiza a través de la coordinación entre las embajadas de países democráticos (fundamentalmente UE y EE.UU.) para garantizar que se cubran todos los juicios y se identifique a todos los presos. En una ocasión, el régimen la tomó con un profesor, Yury Bandazheusky, por publicar un estudio que se desviaba de la teoría oficial de que el riesgo derivado del accidente de Chernobyl se estaba disipando, línea esencial para volver a impulsar la agricultura y la industria en la zona, que es una prioridad del Gobierno. Fue enviado a prisión por 8-10 años en base a acusaciones inventadas sobre que aceptaba sobornos de sus alumnos. El trabajo de la UE culminó con éxito, logrando liberarlo de prisión. Fue enviado a una granja colectiva, aún bajo custodia, donde los embajadores alemán y francés le hicieron una visita no anunciada para comprobar cómo estaba. Al final, se le permitió emigrar.

Al realizar tales actividades, los diplomáticos pueden, en cierta medida *proteger* a los activistas cívicos y disidentes. Una serie de figuras de la sociedad civil, tanto bielorrusas como extranjeras, está de acuerdo en que la presencia diplomática en la actividad cívica y opositora contribuye a amortiguar la presión del régimen sobre los bielorrusos. La amplia presencia diplomática en las manifestaciones de marzo de 2006 contra el fraude electoral es un ejemplo recurrente en las actividades bielorrusas. Pero ésta no sólo consiste en acudir a las manifestaciones, o tomar el té en la embajada o residencia, sino también en asistir a representaciones de teatro y conciertos clandestinos. Esta actividad es parte del procedimiento habitual de actuación del cuerpo diplomático, especialmente los destinados a Europa Central y Oriental. Cuando el antiguo candidato presidencial de la oposición Aliaksandr Milinkevich fue detenido en febrero de 2008 con sus colaboradores, el embajador alemán y algunos diplomáticos norteamericanos fueron a la cárcel en la que se encontraban y el embajador alemán telefoneó directamente a Milinkevich. Durante las elecciones de marzo de 2006 y la posterior campaña policial, el Alto Representante de la Unión Europea de Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana, telefoneó a Milinkevich.

Conclusión/Expectativas de futuro

Belarús sigue estando en manos del Presidente Aleksandr Lukashenka y su Estado de seguridad nacional, que consolidó aún más su control tras las elecciones de 2006. “Belarús es como un laboratorio experimental, en el que 10 millones se encuentran atrapados en una ideología de totalitarismo y populismo,” según el líder de la oposición, Anatoly Lebedko. La sociedad civil y la oposición bielorrusas, que a menudo no están en la misma onda, siguen meditando en profundidad sobre cómo avanzar para que Belarús se transforme en un estado democrático. En esta tarea, la comunidad diplomática de los países democráticos tiene ante sí el reto abierto de seguir actuando, estrechar su coordinación para que cada país democrático pueda hacer todo lo posible y buscar ventanas de oportunidad por las que poder ayudar al creciente número de demócratas en Belarús, que finalmente prevalecerán.

El papel de la comunidad internacional en esta ecuación se está haciendo cada vez más destacado. La cuestión última en relación con el nivel de implicación de las democracias occidentales con el régimen de Lukashenka es lo que éstas aportan a los bielorrusos en oposición al régimen y sus secuaces.

El sufrimiento de Birmania/Myanmar

INTRODUCCIÓN

Birmania¹, país de unos 55 millones de habitantes en la intersección entre Asia meridional y sudoriental, es una nación multiétnica que cuenta con una larga historia como Estado y como imperio, si bien no como paradigma de adaptación a un mundo en evolución. La religión (*sic*) budista dominante ha desempeñado siempre un papel trascendente en el ámbito social, cultural, e incluso político. Como señala el autor Thant Myint-U, la dictadura militar birmana es la más longeva del mundo.

Bajo un creciente control colonial por parte de Inglaterra a principios del siglo XIX, Birmania recuperó por fin su independencia como Estado al término de la Segunda Guerra Mundial, bajo el mando del General Aung San y su Ejército Nacional birmano, que se rebeló contra los invasores japoneses en 1943. El General murió a manos de sus rivales en julio de 1947, no sin antes lograr su objetivo de asegurar la independencia del país, que fue declarada el mes de enero de 1948. Las Fuerzas Armadas, las *Tatmadaw*, ocuparon un lugar central y respetado en la Birmania independiente.

A pesar de las continuas insurgencias de las minorías étnicas, se esperaba que la Birmania democrática sería capaz de establecer un modo de vida pacífico para todos sus ciudadanos. Se pensaba entonces que sus perspectivas eran excelentes, al ser el principal exportador mundial de arroz, rico en minerales, caucho y madera, y poseer una clase directiva más populosa y formada que la mayoría de los demás nuevos Estados. Se celebraron elecciones democráticas, el país se convirtió en uno de los miembros fundadores del Movimiento de No Alineados en los años 50 del pasado siglo y pasó a desempeñar un activo papel en la escena mundial. En 1960, los birmanos eligieron Primer Ministro a U Nu, y al año siguiente el diplomático U Thant sucedía a Dag Hammarskjöld en el cargo de Secretario General de las Naciones Unidas.

En el año 1962, el golpe militar del General Ne Win, con su “vía birmana hacia el socialismo”, cortaba las alas a la incipiente democracia y ponía freno al compromiso internacional de Birmania. Esta política aislacionista pretendía ser una combinación de “economía marxista, budismo y gobierno autocrático dominado por el ejército”. Se ilegalizaron los partidos políticos, sindicatos y asociaciones, se reprimieron brutalmente las protestas, y el Partido Programático Socialista Birmano (BSPP) se erigió como tapadera del gobierno militar. Los servicios de inteligencia del ejército se hicieron omnipresentes, “produciendo una sensación de miedo y aprensión que ha calado en toda la sociedad”.

Las *Tatmadaw* pasaron a controlar todas las facetas de la administración del país, incluida la economía, con efectos desastrosos especialmente para esta última. La producción de arroz inició una larga cuesta abajo y el desarrollo económico empezó a

¹ Tanto Myanmar como Birmania son denominaciones utilizadas por los nacionales de ese país. Tras la toma del poder por la junta militar, el Consejo Estatal para la Restauración de la Ley y el Orden (SLORC, por sus siglas en inglés) cambió oficialmente el nombre del país al más formal de los dos, Myanmar, y rebautizó la capital, Rangún, como “Yangón”. A menudo la utilización de una u otra terminología tiene una connotación política: la mayoría de los activistas demócratas siguen llamando al país Birmania y a la capital Rangún, mientras que el uso de “Myanmar” se percibe como una forma de legitimar el régimen que formalmente adoptó ese nombre.

quedar cada vez más atrás respecto de las vecinas Tailandia y Malasia, con el progresivo deterioro de las infraestructuras. La emergente economía informal ayudó a paliar las lagunas de la economía oficial, dando pie a numerosas prácticas corruptas por parte del estamento militar. La clase profesional y las instituciones académicas del país se contaron entre las principales víctimas del aislamiento y de la militarización de la sociedad.

Al carecer de relevancia estratégica a nivel internacional, Birmania dejó de interesar al resto del mundo durante el siguiente cuarto de siglo, mientras el régimen se cerraba a cualquier influencia externa. Las insurgencias que habían assolado Birmania desde la época de la independencia empezaron de nuevo a ganar terreno, exacerbadas por las duras tácticas de las *Tatmadaw* y sus acciones violentas contra los civiles. Estos grupos de insurgentes a veces recurren al comercio del opio para financiar sus operaciones. Según la opinión de un embajador en Rangún durante el período 1987-1990, el régimen permitió su existencia en un grado moderado para justificar la necesidad del yugo militar y sus prerrogativas.

La ventaja relativa de Birmania en el momento de la independencia, al contar con una clase bien preparada de funcionarios, se echó por tierra a partir de 1962, con la supresión de los intercambios educativos y el efecto paralizante de la dictadura en la libertad intelectual. Mucho antes de las drásticas medidas de 1988, las instituciones educativas del país se encontraban en franco declive, tanto en lo que se refiere a instalaciones como a capacidad para educar a las futuras generaciones. Este deterioro no ha hecho sino agudizarse desde entonces, atrofiando las posibilidades de Birmania de adaptarse a una actividad económica mundial mucho más sofisticada.

En 1987, en un intento de poner freno al mercado negro que el propio régimen había fomentado, éste declaró que la moneda en curso carecía de valor, lo que naturalmente provocó un estallido público que se materializó en manifestaciones en Rangún y otros lugares. A pesar de su breve duración, supusieron la cristalización del descontento, y la tensión hacia el régimen siguió fermentando los meses siguientes, explotando periódicamente a lo largo de 1988 y provocando la renuncia de Ne Win tras 23 años de ocupación ilegítima del poder, que traspasó entonces a algunos altos oficiales escogidos a dedo. Pero su sucesor, el General Sein Lwin, más conocido como “el Carnicero de Birmania” por su brutal represión de las manifestaciones estudiantiles en 1962, no fue aceptado por el pueblo, que empezó a movilizarse en el llamado movimiento 8-8-88.

La masacre de estudiantes, médicos y enfermeras a las puertas del Hospital Central de Rangún el 11 de agosto supuso un punto de inflexión. La incredulidad ante el hecho de que el ejército pudiese disparar contra los trabajadores de estos sectores acabó por hacer añicos la reputación de las *Tatmadaw*. Las protestas se extendieron también entre las clases profesionales y, lo que es más de destacar, entre los monjes budistas; también se contagiaron otras ciudades y poblaciones, incluido el núcleo urbano de Mandalay, al norte del país. Después de que la violencia callejera provocada por el régimen arrojase un saldo de 112 muertos en Rangún, Sein Lwin se vio obligado, a su vez, a renunciar, y fue sustituido por el primer dirigente civil desde 1962, el Fiscal General U Maung Maung, más sólo como cabeza visible: las *Tatmadaw* seguían detentando el poder en Birmania.

U Maung Maung, en declaraciones emitidas a todo el país, proclamó la necesidad de una reforma económica y pidió paciencia a la población, a la vez que planteaba la

posibilidad de convocar elecciones multipartidistas, aunque sin llegar a asumir un compromiso en ese sentido.

Pero la oposición no estaba unida. El ex Primer Ministro U Nu insistió en el retorno provisional del último gobierno electo, derrocado en 1962, pero los demócratas unidos en torno a la profesora y residente británica Aung San Suu Kyi, hija del líder de la independencia Aung San, manifestaron su desacuerdo al afirmar que era el momento de un cambio más radical. Se celebraron conversaciones para resolver esta discrepancia y para poder anunciar un gobierno provisional el 21 de septiembre. El anuncio de U Maung Maung de que las elecciones se celebrarían bajo la supervisión del gobierno actual, y no de otro provisional, fueron rechazadas de plano por todos los jefes de la oposición ya a finales de octubre, volviéndose la situación cada vez más tensa. En una ocasión, un grupo de estudiantes se dirigió a la embajada de EE.UU. en busca de armas con las que luchar, y en otra unos monjes budistas se pusieron al frente de un ataque armado contra un puesto del ejército, forzando la rendición de 100 soldados. Los jefes de la oposición hicieron un llamamiento conjunto pidiendo moderación.

El ejército lanzó una violenta ofensiva en todo el país, lo que resultó en cientos de muertos, entre ellos monjes y estudiantes. La población civil libró batallas campales en la calle, con las armas que encontró a mano, principalmente cuchillos y hondas. El ejército disparó contra la multitud ante la embajada estadounidense, demostrando que tanto manifestantes como diplomáticos estaban equivocados al pensar que la localización les protegería. Los estudiantes colocaron carteles pidiendo “acciones pertinentes” contra el Ejército. Aung San Suu Kyi manifestó que la gente “no esta dispuesta a rendirse, dada la magnitud que ha alcanzado su resentimiento y su odio”. El 24 de septiembre diplomáticos y periodistas daban por seguro que el Ejército había tomado el control de Rangún, Mandalay y las demás ciudades del país. Todos los dirigentes de la oposición fueron detenidos o encarcelados.

El número de muertos se estimó entre tres y cuatro mil. El nuevo régimen de las *Tatmadaw* recibió el nombre de Consejo Estatal para la Restauración de la Ley y el Orden Público (SLORC), que rebautizó al país Myanmar y Yangón a la capital. Empezaron una campaña para realojar a miles de supuestos simpatizantes de la oposición fuera de las principales ciudades. Muchos estudiantes, entre otros colectivos, buscaron refugio en Tailandia, donde la mayoría languideció durante años como apátridas, no recibiendo su causa atención internacional, como tampoco asistencia por parte de los gobiernos democráticos.

A finales de mayo de 1990, el SLORC organizó elecciones en las que se permitía participar a la oposición. Los diplomáticos occidentales, activistas pro derechos humanos y periodistas supusieron, como es lógico, que las mismas no serían ni libres ni limpias, dado el continuo encarcelamiento de líderes de la oposición como Aung San Suu Kyi, en ese momento cabeza visible de la oposición unificada en la Liga Nacional para la Democracia (NLD, por sus siglas en inglés). La campaña fue casi inexistente, al no haber libertad de prensa. Según manifestó entonces un diplomático: “En unas elecciones libres, la NLD ganaría; incluso con fuertes restricciones, obtendría un buen resultado si el escrutinio fuera limpio.” A pesar de su temor, los ciudadanos acudieron a las urnas en un proceso que fue, sin duda, libre, pues el resultado fue una victoria aplastante de la NLD: 386 de los 495 escaños parlamentarios. Al parecer, el SLORC había confiado en que su partido marioneta obtendría buenos resultados en las zonas

rurales, muy superiores al vota urbano. En palabras del embajador americano, Burton Levin, “Esto era una prueba de lo obtuso que era el ejército y de lo alejado que estaba de su propio pueblo... Estaban muy confiados.”

Tan pronto como empezó a darse cuenta de la gravedad de su error, el SLORC realizó una última tentativa para no reconocer los resultados de las elecciones, al proclamar que un gobierno de la NLD no sería lo bastante “fuerte”. Según el embajador Levin, “Los militares empezaron a dictar normas y restricciones una detrás de otra... poniendo en tela de juicio los resultados de las elecciones.” Añade que la autojustificación del ejército era que los intelectuales y empresarios no eran de fiar: “Nosotros somos los únicos con el patriotismo y la generosidad necesarios para mantener unido el país”. El Gobierno dio prioridad a establecer el control territorial en todo el país, intensificando sus esfuerzos por aplastar cualquier iniciativa en pos de la independencia, *de facto* o *de iure*, de las minorías étnicas, incluso en los casos en que ya habían cesado las hostilidades. El régimen comenzó también a expulsar a la minoría musulmana Rohingya de Birmania occidental, hacia Tailandia y Bangladesh. Se les retiró la ciudadanía mediante una ley aprobada por el régimen de Ne Win.

En 1993 el SLORC creó la Convención Nacional para la redacción de una nueva Constitución, misión que no llegó a cumplir. En 1997 el SLORC cambió su nombre por el de “Consejo Estatal para la Paz y el Desarrollo”, o SPDC. Pero, a pesar de algunos cambios en el reparto de poder, el dominio y el aparato represivo del régimen permaneció intacto.

Llamar a las *Tatmadaw* un estado dentro del estado es un eufemismo: por lo que a ellos respecta, los generales *son* el estado. El SPDC es, en teoría, un órgano colegiado, pero el veterano general Than Shwe es el *primus inter pares*, y ha relegado, marginado o encerrado en prisión a antiguos altos oficiales de cuya lealtad dudaba.

El SLORC/SPDC necesitaba la inversión extranjera para fortalecer a las *Tatmadaw*, razón por la cual el régimen inició una apertura económica, pero únicamente en beneficio propio y de su sistema de control e influencia absolutos. En la década de los 90 la inversión extranjera fue considerable, en especial en los sectores del gas y el petróleo, la industria maderera, la pesca y la minería, pero también en los bienes de consumo. Pero la población en general no se ha visto beneficiada por estas actividades, y, lo que es más, la extracción de estos recursos naturales a menudo lleva pareja una mayor degradación del medio ambiente.

Se declaró ilegal a la oposición y se le impusieron fuertes restricciones: Aung San Suu Kyi ha sufrido arresto domiciliario, con raras interrupciones, desde 1988. El SPDC anunció en 2003 un “mapa de ruta hacia una democracia controlada”, pero la NLD lo desechó por tratarse de una farsa, y pidió sanciones internacionales y el boicot del turismo con destino a Birmania.

Por temor a la reacción popular, a pesar del tremendo aparato represivo dirigido a impedir que la resistencia formase un frente unido, el líder del SPDC y comandante en jefe, General Than Shwe, hizo construir una nueva capital en las tierras altas del norte del país, con el fin de aislar aún más del resto de la población, y aún de los miembros civiles del gobierno, a unos dirigentes cada vez más opulentos. Al parecer, Than Shwe tomó esta decisión tras consultar a su astrólogo de cabecera.

En septiembre de 2007, el aumento del precio del combustible volvió a encender la chispa del malestar social en Rangún y en otros puntos de Birmania. La creciente resistencia atrajo a sus filas a miles de monjes budistas y a todos los sectores de la población. Al principio, el régimen evitó las medidas de represión directas, especialmente contra los venerados monjes, esperando sin duda que las manifestaciones irían apagándose poco a poco. Pero, a finales del mes de septiembre, el SPDC acabó recurriendo a la fuerza bruta para reprimir las demostraciones pacíficas y llevó a cabo registros en los monasterios, en busca de los culpables. Según el Gobierno, hubo 9 muertos, pero el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre derechos humanos en Birmania, Paulo Sergio Pinheiro, elevó ese número a 31. El Sr. Pinheiro también informó de que los detenidos por el Gobierno habían sido sometidos a torturas y a tratos inhumanos y degradantes. Según sus palabras: “Desde la ofensiva oficial, tenemos datos de que se han producido cada vez más casos de muertes de detenidos, palizas, malos tratos, falta de agua y comida o tratamiento médico, en centros de detención sobresaturados y sin medidas sanitarias, a lo largo y ancho del país.” Se estima que el número de prisioneros políticos se eleva a 1.800, entre ellos un grupo de veteranos de la revuelta estudiantil de 1988.

La Junta fijó el 10 de mayo de 2008 para la celebración de un referéndum nacional sobre la nueva Constitución. Al mismo tiempo, intensificó las medidas represivas en previsión de lo que podría ocurrir, principalmente contra aquellos miembros de la oposición y de la sociedad civil que más podían movilizarse a favor del “no”. La nueva Constitución otorgaría a las *Tatmadaw*, de forma automática, el 25% de los escaños en ambas cámaras del Parlamento, concedería una amnistía general a todos los miembros de las fuerzas armadas, con independencia del delito cometido, y excluiría a Aung San Suu Kyi como posible candidata a cualquier cargo político por el hecho de haber estado casada con un extranjero.

La noche del 2 de mayo, el ciclón tropical Nargis golpeó la zona del delta del Irrawaddy, al sudoeste de la capital, inundando las tierras agrícolas más productivas del país y provocando decenas de miles de víctimas mortales, muchas de ellas por la marea provocada por la tormenta. Según observadores externos, los daños de la riada se vieron exacerbados por la previa destrucción de los manglares en los humedales costeros. El embajador británico, Mark Canning, afirmó que la magnitud de la ayuda que se precisaba venía a ser casi el doble que en el caso del tsunami de Aceh. En el momento de elaborarse este informe, hay gran discrepancia en cuanto al número total de víctimas, pero el Encargado de negocios de los Estados Unidos, Shari Villarosa, estima que el total puede alcanzar la cifra de 100.000. Entre 1 y 1,5 millones de personas quedaron expuestas de forma directa a riesgos de índole sanitaria. Durante más de una semana tras el ciclón, hubo grandes dificultades de acceso a los expertos en situaciones de desastre y a los suministradores de ayuda.

El régimen siguió adelante con el referéndum previsto para el 10 del mismo mes. En la estela del ciclón, la prensa extranjera apenas se ocupó de los resultados del mismo, pero el “apoyo aplastante” a las medidas propuestas no fue sorpresa para nadie, a la vista de quién se había encargado del recuento de los votos. El partido del régimen, la Unión para la Solidaridad y la Asociación para el Desarrollo votaron en masa a favor de la nueva Constitución, y se informó de numerosos casos de coacción. Se esperaba que el “no” tendría mucha más fuerza en las zonas afectadas por el ciclón.

RESPUESTA INTERNACIONAL

La reacción internacional ante la violencia demostrada por el Gobierno contra los activistas pro demócratas ha sido casi uniformemente negativa. La mayoría de los gobiernos democráticos ha pedido el cese de la violencia contra los manifestantes y algunos países han reforzado las sanciones económicas. Además, la sociedad civil mundial ha abrazado la causa de Birmania de forma permanente y evocadora, manteniéndola en la agenda de los sistemas (y, por ende, de los gobiernos) democráticos.

Por lo general, la respuesta internacional se ha enmarcado en una de las dos categorías siguientes:

1. Los países que de forma inequívoca han condenado al Gobierno de la Junta militar y han pedido el reconocimiento de los resultados de las elecciones de 1990, con la implantación de una transición democrática.
2. Los países que han adoptado una postura más transigente, instando a las conversaciones con el Gobierno militar, en lugar de su aislamiento.

Los Estados occidentales, en particular Estados Unidos de América, la Unión Europea y Australia, han seguido desde la década de los noventa una política cada vez más dura de sanciones y han pedido sin ambages la transición a la democracia. Sigue siendo un tema controvertido la eficacia de las sanciones a la hora de promover cambios positivos. La medida que cuenta con más apoyo es el embargo de armamento, pero los partidarios de las sanciones económicas aducen también que los ingresos derivados de las inversiones extranjeras benefician casi exclusivamente (también por lo que respecta a su capacidad represiva) a las *Tatmadaw*, al proporcionarles divisas extranjeras con las que adquirir más armas. La dirigente de la NLD, Aung Sang Suu Kyi, ha pedido que los turistas no acudan al país, pero otros sostienen que las actividades económicas como el turismo no oficial contribuyen al desarrollo de la sociedad civil birmana. Los birmanos que viven en el extranjero también dudan de la eficacia de aislar aún más a un régimen ya de por sí cerrado e indiferente al exterior. Algunos birmanos destacados que ya no viven en el país defienden los intentos de convencer al régimen para que evolucione, y consideran contraproducente que occidente adopte una actitud de excesiva censura.

El **Gobierno de EE.UU.** aplicó sanciones económicas contra Birmania a raíz del golpe militar de 1988 y de la represión contra las manifestaciones prodemocráticas del movimiento 8-8-88. Estas sanciones comprendieron en un primer momento el embargo de armamentos y las restricciones a las nuevas inversiones de empresas norteamericanas en Birmania. Los EE.UU. también rebajaron de categoría sus relaciones diplomáticas: no llegaron nunca a enviar un sustituto del embajador Burton Levin, sino que dejaron a un Encargado de negocios al frente de la embajada. Como consecuencia de la represión ejercida en septiembre de 2007, los EE.UU. reforzaron sus sanciones, autorizando a la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) del Departamento del Tesoro denegar la entrada al país y congelar los activos de las personas “responsables de abusos contra los derechos humanos y de corrupción pública”, incluidos “aquellos que presten apoyo material y económico a esas personas o al Gobierno de Birmania.” No obstante, Chevron, empresa radicada en California, sigue participando en una alianza estratégica

con la compañía petrolera birmana, de propiedad estatal.

La **Unión Europea** adoptó en 1996 una postura común en relación con Birmania, y ha ido intensificando desde entonces sus sanciones, hasta abarcar el embargo de armamentos, la congelación de activos, la denegación de visados a los funcionarios del Gobierno y sus familiares y la prohibición de préstamos a las empresas birmanas propiedad del Estado. En octubre de 2007 se impuso además una prohibición a las inversiones y exportaciones de equipos para la industria maderera, minera y de piedras preciosas. En cualquier caso, la UE continúa prestando ayuda humanitaria y para el desarrollo a Birmania.

Entre los miembros de la UE existen diferentes grados en cuanto a la defensa de los valores democráticos. Destacan por su postura más enérgica en este sentido los holandeses y los checos, desde Bangkok, y los británicos, en Rangún. Noruega, por su parte, es el país que presta mayor apoyo a la oposición en el exilio, acogiendo en su territorio la sede de la cadena de radio y televisión “la Voz de Birmania”.

Australia añadió a las sanciones personales las restricciones a la venta de armas, las restricciones de viaje a personajes importantes y colaboradores del régimen, y las sanciones financieras dirigidas a 418 “figuras del régimen birmano y sus partidarios”, tras la represión de septiembre de 2007, pero excluyó de forma explícita a los “nacionales australianos que tengan tratos comerciales con miembros del régimen en las industrias editorial, del gas y del petróleo”.

Japón, por el contrario, ha seguido una política mucho más suave con respecto a Birmania, defendiendo la utilidad de una política de relaciones económicas y compromiso político. Durante el golpe militar de 1988 y la represión contra el movimiento 8-8-88, Japón, junto con los Estados occidentales, condenó las violaciones de los derechos humanos perpetradas por el ejército birmano, pero también fue el primer país de la OCDE en reconocer formalmente al nuevo Gobierno militar. Un alto representante del Ministerio de Asuntos Exteriores nipón afirmó que su país defendía una postura de “presión y diálogo. [El Gobierno de Japón trata de] mantener una relación de trabajo con el Gobierno, al tiempo que mantiene la presión.”

En consecuencia, Japón se ha convertido en el principal donante de ayuda al desarrollo de Birmania, con aproximadamente las tres cuartas partes del total de la ayuda extranjera que este país recibe. Japón sostiene que su mayor vínculo económico otorga al Ministerio de Exteriores nipón una capacidad de influencia mucho mayor, aunque queda por ver los resultados.

Sin embargo, a raíz de las protestas de septiembre de 2007 y la muerte del periodista japonés Kenji Nagai a manos del ejército birmano, Japón impuso al Gobierno de este país sanciones económicas, entre ellas, la paralización de una donación para la Universidad de Rangún por valor de 4,5 millones de dólares.

China se reveló en la década de los noventa como uno de los principales aliados de Birmania en la región, además de inversor, socio comercial, suministrador de armamento y consumidor de los recursos de ese país. China ha manifestado su apoyo al *statu quo* en Birmania y es su principal defensor en foros internacionales como la ONU, imponiendo su veto a las resoluciones multilaterales no punitivas del Consejo de

Seguridad, de condena del régimen birmano. La postura de no interferencia en los asuntos internos defendida por China ha contado con el apoyo de Rusia y de países como Sudáfrica. Tal apoyo ha llegado a manifestarse en la imposición de impedimentos para que el acceso con fines humanitarios figurase en la agenda del Consejo de Seguridad tras la catástrofe del ciclón Nargis.

No obstante, tras las protestas de septiembre de 2007, China ha recurrido a su influencia ante el Gobierno birmano para negociar una visita al país por el Enviado especial de la ONU, Ibrahim Gambari. A pesar de que China no ha condenado directamente la represión del Gobierno birmano contra los activistas a favor de la democracia, sus funcionarios sí han sido explícitos al afirmar que Birmania debe “impulsar un proceso democrático adecuado para el país.” El Primer Ministro Wen Jaibao ha instado además al Gobierno birmano a que “haga lo necesario para lograr la democracia y el desarrollo”. El 11 de octubre de 2007 China apoyó la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU por la que se condenaba la violencia ejercida contra los manifestantes por el Gobierno birmano y se pedía la liberación de los presos políticos.

La India, a pesar de ser la democracia más grande de la región, también mantiene la política de proseguir las relaciones económicas y diplomáticas con Birmania. La India es uno de los principales consumidores del petróleo y gas birmanos, y posee importantes inversiones económicas en ese país. Al igual que la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) (ver más abajo), la India sostiene que el diálogo, y no las sanciones, es la vía más eficaz para persuadir al Gobierno birmano de la necesidad de mejorar la situación política y el respeto a los derechos humanos. Algunos observadores, no obstante, piensan que el interés de la India se centra también en el acceso a recursos estratégicos y en la capacidad para contrarrestar la creciente influencia de China en la zona. En marzo de 2008 la India suscribió con la Junta un acuerdo por valor de 120 millones de dólares para “construir, operar y utilizar” el puerto de Sittwe en la Bahía de Bengala, en el marco de una creciente rivalidad en esa región. El Enviado especial de la ONU, Ibrahim Gambari, ha instado a la India para que recurra a su creciente influencia sobre los generales birmanos, a pesar de lo cual dicho país ha apoyado a China y Rusia a la hora de oponerse a mayores sanciones internacionales contra el régimen.

ASEAN, que aceptó la adhesión de Birmania en 1997, cuenta con numerosos Estados miembros que mantienen estrechas relaciones con el régimen y que son sus socios comerciales. Tras la violenta represión de la Revolución Azafrán en 2007, ASEAN sí condenó la violenta acción del Gobierno, pero rechazó la petición del Senado de Estados Unidos de América de suspender a Birmania. Según palabras de su Secretario General, Ong Ken Yong, “nuestro planteamiento no es adoptar una postura directa de confrontación, especialmente cuando no da buenos resultados”.

Tailandia, el país, quizá, con un vínculo más estrecho, se dispone a asumir la presidencia de ASEAN en julio de 2008. Tailandia prestó a la Junta apoyo económico inmediatamente después de los acontecimientos de 1988, firmando acuerdos comerciales que proporcionaron al país divisa extranjera. Hay esperanzas de que, cuando se reimplante el gobierno democrático, este país se pronunciará más activamente a favor de los demócratas birmanos, al igual que ha ocurrido en el caso de Filipinas e Indonesia. Los parlamentarios de ASEAN han defendido también con mayor energía a los demócratas birmanos que sus propios gobiernos.

El grado de compromiso de las **Naciones Unidas** ha ido oscilando: cuando estalló la protesta en septiembre de 2007 y el Gobierno reaccionó de forma tan violenta, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, Louise Arbour, criticó explícitamente a Birmania. Pero, por lo general, China (y, en cierta medida, Rusia) se ha mostrado siempre dispuesta a proteger los intereses de la Junta, imponiendo su veto a las resoluciones del Consejo de Seguridad. En contraposición, la Asamblea General, no sujeta a veto, ha emitido varias declaraciones relativas a la violación de los derechos humanos, civiles y políticos por el SLORC/SPDC. El 26 de septiembre de 2007 el Consejo de Seguridad sí dio su apoyo unánime a la misión del Enviado especial, Ibrahim Gambari, a pesar de que las visitas que éste ha realizado desde entonces se han topado con la indiferencia y la escasa respuesta de los militares.

RECURSOS Y MEDIOS DE LOS DIPLOMÁTICOS EN BIRMANIA

El aislamiento de los dirigentes políticos por parte de la comunidad diplomática internacional, que se remonta al régimen de Ne Win, se ha profundizado en el período del SLORC/SPDC, en especial desde el traslado de la capital a la ciudad fortificada de Naypyidaw, al norte de Rangún, donde los ministros del gobierno civil están aislados de los de las *Tatmadaw*. Pero, a falta de intereses contrarios y del contacto diario con las autoridades, las embajadas pueden concentrar los esfuerzos de sus misiones locales en ayudar a la población civil en su lucha a favor de los derechos humanos y la democracia.

A pesar de la repetida violación de los locales diplomáticos por el régimen desde 1988, rara vez adopta éste medidas directas contra el personal diplomático (a diferencia del personal nacional contratado). Los diplomáticos pueden acogerse, y de hecho lo hacen, a su *inmunidad* para celebrar encuentros con la oposición y realizar declaraciones públicas. Según un empleado de una ONG internacional, “en teoría existe el riesgo de ser expulsado, pero esto nunca llega a ocurrir”. No obstante, el jefe de misión de la ONU, Charles Petrie, fue obligado a retirarse tras criticar las crueles consecuencias para la población de las destructivas políticas económicas del régimen.

Los diplomáticos acreditados en Birmania cuentan con *el apoyo de las autoridades de su país respectivo*, pues la mayoría de los gobiernos nacionales democráticos han sido muy explícitos contra la represión en Birmania, calificada en 2005 como un “bastión de la tiranía” por el Secretario de Estado norteamericano. Los gobiernos de la UE han expresado su preocupación en nombre de sus poblaciones. El ex presidente de la República Checa, Václav Havel, ha movilizado a varios galardonados con el Premio Nobel a favor de una acción concertada, también en el seno de la ONU.

Al no tener demasiado acceso a los oficiales del SPDC, los diplomáticos poseen una *influencia* limitada sobre el régimen. Japón cuenta con más influencia que los EE.UU. y que la UE, pero tiene menos de la que antes tenía y, en cualquier caso, menos que China y la India en la actualidad, dada la vinculación económica con el régimen de estos dos últimos países. Un veterano diplomático japonés que se ocupa de asuntos relacionados con Birmania, declaraba lo siguiente: “Nosotros apoyamos el diálogo. Lo que intentamos es mantener una relación de trabajo con el Gobierno, a la vez que ejercemos presión. Esta postura es similar a la de ASEAN, así que creo que podemos coordinarnos con ellos”.

Las embajadas *financian* acciones a favor de la sociedad civil, programas de formación y actividades para promover un debate abierto y democrático en Birmania. También destinan fondos a programas internacionales de intercambio que sirvan para poner en contacto a activistas birmanos con políticos y activistas de otros países. La mayor parte de la ayuda es en el momento actual de tipo humanitario (principalmente para el sector sanitario, a través de las embajadas, organismos de desarrollo y organizaciones multilaterales) y, por lo tanto, se presta en coordinación con el Gobierno. A causa de las deficientes políticas públicas y de las restricciones en el transporte, Birmania se ve obligada hoy a importar arroz, “contra toda lógica”, en palabras de un funcionario del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.

Desde 1988 ha sido evidente la *solidaridad* manifestada por el mundo occidental democrático. Ya existía antes un rechazo casi generalizado hacia el régimen de Ne Win, inclusive por los embajadores de la URSS y de China en Rangún. Durante la represión de 1988 y con posterioridad a la misma, los embajadores de la UE (de Francia, Gran Bretaña, Italia, Países Bajos y Alemania Occidental) emitieron un comunicado de protesta contra el régimen en nombre de toda la Unión. Después de 1988, los embajadores norteamericano y alemán intentaron persuadir a su homólogo japonés para que se uniera a su recorte de la ayuda al desarrollo, objetivo que finalmente lograron. Esta solidaridad prosigue aún hoy, y los EE.UU. la UE, Australia y Japón continúan planteando la cuestión de la democracia y los derechos humanos en las (pocas) ocasiones en que tienen la oportunidad de reunirse con los militares birmanos.

Los diplomáticos del mundo democrático cuentan con la *legitimidad* que les proporcionan las declaraciones sobre los derechos humanos en Birmania emitidas por la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y otros organismos de la ONU. Desgraciadamente, el régimen no parece darse por enterado. Pero la ONU sí que goza de gran legitimidad entre el pueblo birmano. Además, los países pueden valerse de otros recursos más concretos: los manifestantes birmanos en las revueltas de 1988 estaban convencidos de que los EE.UU. y Francia, símbolos de la democracia y líderes del “mundo libre”, se pondrían de su lado.

UTILIZACIÓN DE LOS MEDIOS DIPLOMÁTICOS EN BIRMANIA

Reglas de oro

Los diplomáticos destinados en Birmania actúan dentro de unos parámetros públicos muy limitados, pero algunos de ellos, especialmente la Embajada noruega actuando desde Bangkok, han merecido alabanzas por *escuchar* a una amplia gama de grupos y de personas implicadas en el movimiento pro democracia. Según Glen Hill, antiguo director ejecutivo de SwissAid, “daba la impresión de que los noruegos estaban ahí para aprender”.

A pesar de que las embajadas, especialmente, a día de hoy, la australiana, han hecho lo posible por ser fácilmente accesibles, todas están sometidas a una estrecha vigilancia por parte del régimen, y temen que el miedo a sufrir interrogatorios, o quizá a algo peor, disuade de acudir a ellas a la población civil, especialmente en el caso de la Embajada estadounidense. Según un activista birmano, las embajadas “carecen de la inteligencia humana adecuada” sobre la situación del país, y rara vez conocen la/s lengua/s del país,

lo que limita su *capacidad de comprensión*. Otro elemento importante para entender mejor la situación es hacer un esfuerzo por reconocer el valor añadido de un país. El Embajador checo, Jiri Sitler, en el ejercicio de sus funciones desde Bangkok, observó que los checos contaban, a diferencia de sus colegas democráticos, con la experiencia de haber vivido bajo un régimen represivo, centrando la actuación de su país en torno a este factor.

Pero la situación en Birmania ha sido beneficiosa a la hora de promover el *intercambio* entre las misiones, tanto de información como de tareas, evitando la competencia y promoviendo ventajas comparativas, tal como se explica con más detalle en las páginas 15 y 18 del capítulo 3. Las Embajadas en Rangún de los EE.UU., la UE, Australia y Japón se reúnen regularmente para coordinar su estrategia en apoyo del cambio pacífico hacia la democracia.

Información veraz

La *presentación de informes* por los diplomáticos sobre la situación en Birmania ha sido siempre una fuente de datos crucial, dada la falta de acceso de los medios internacionales y la ausencia de medios independientes en Birmania. Sin embargo, los diplomáticos tienen restringida su libertad de movimientos y el estado policial omnipresente de las *Tatmadaw* disuade a muchos birmanos a la hora de facilitar información. Es posible que los diplomáticos de las embajadas se hagan una idea errónea si confían como única fuente de información en los círculos de Rangún. Pero, incluso en estas condiciones difíciles, las embajadas consiguen aportar información esencial sobre la situación, y sus informes son analizados a niveles cada vez más altos, incluida, por ejemplo, la Casa Blanca en Washington. La Oficina en Rangún del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas fue testigo privilegiado de las manifestaciones de la Revolución Azafrán de 2007, así como de la represión subsiguiente, contando con un sistema de comunicación por satélite independiente, con acceso a Internet, que le permitió convertirse en un importante transmisor de información.

A falta de fuentes objetivas de información (el régimen ha expulsado a la mayoría de los corresponsales extranjeros y ha cerrado páginas web) los diplomáticos son desde hace mucho tiempo el principal recurso para conocer la situación interna con el que cuentan los enviados de los medios de comunicación. En 1988, el Embajador holandés, Peter van Walsum, con base en Bangkok, concedió entrevistas exhaustivas a la prensa para informar sobre la naturaleza y la brutalidad de la represión. El Embajador de los EE.UU., Burton Levin, emitió comunicados afirmando que su Embajada había recibido “información fidedigna de primera mano” sobre palizas, torturas y ejecuciones de activistas pro demócratas y de otras personas, contándose por miles los detenidos.

El Gobierno de Birmania controla desde hace mucho tiempo el acceso de la sociedad a la información y a los medios de comunicación. El coste de los teléfonos móviles es prohibitivo. Las líneas terrestres están muy anticuadas. Los servidores de Internet a menudo están congestionados. En una sociedad tan cerrada, los rumores abundan y se propagan rápidamente.

Las embajadas tienen un papel clave en el *suministro de información* tanto a la sociedad birmana como al resto del mundo sobre las actividades y acontecimientos que

se suceden en ese país. Las representaciones extranjeras destinan parte de sus recursos a apoyar a los medios y a formar a los jóvenes periodistas birmanos. A pesar de que se están empezando a desarrollar medios independientes, no hay posibilidades de formarse adecuadamente y la calidad de la información emitida tiende a oscilar. El apoyo de las embajadas a los programas de formación, en Rangún y en Tailandia, está contribuyendo a que los periodistas birmanos aprendan a redactar, editar y distribuir artículos dirigidos a públicos muy distintos. La Embajada checa ofreció en Birmania un curso básico sobre vídeo periodismo: manejo de la cámara, montaje y producción. No siendo su carácter explícitamente político, su contribución ha sido impagable a la hora de ofrecer imágenes de la represión desatada en 2007.

Las embajadas también intervienen en la difusión efectiva de información a la sociedad birmana. El *American Center* y el *British Council* ofrecen un canal importante de acceso a la información a los ciudadanos birmanos, por ejemplo, a través de la prensa y material en inglés publicado por grupos en el exilio. La información disponible en los centros constituye un vínculo de gran importancia con el mundo exterior y ayuda a los usuarios birmanos a tener una mejor comprensión de los que está sucediendo en el propio país. En ellos se invita a conferenciantes extranjeros, algunos de los cuales han dado charlas sobre la política internacional respecto a Birmania y sobre la situación de la insurgencia y los emplazamientos de refugiados en Tailandia. La Embajada de Japón, que goza de mayor acceso a los dirigentes que otras embajadas, ha servido en ocasiones de correa de transmisión entre el SPDC y la NLD: “Creemos que la NLD valora nuestra actividad. Nosotros podemos suministrarles información; por desgracia, no mantienen contacto alguno con el Gobierno”.

En la actualidad, diplomáticos y políticos siguen transmitiendo a la comunidad internacional información sobre los acontecimientos en pro de la democracia y las violaciones de los derechos humanos. Los Embajadores británico y australiano y el Encargado de negocios estadounidense están muy presentes en los medios de comunicación, debatiendo la situación política y los casos de abusos. Estos informes vuelven luego a Birmania a través de *Radio Free Asia*, *Voice of America*, la BBC, *the Democratic Voice of Burma* y los órganos de información en el exilio en Tailandia.

Tras el ciclón tropical Nargis de mayo de 2008, los diplomáticos fueron una de las principales fuentes de información citadas para dar a conocer la magnitud del desastre, la inadmisibles pasividad del ejército ante la catástrofe humanitaria y la envergadura de la ayuda necesaria. Tanto en esta ocasión como, anteriormente, cuando las protestas de septiembre de 2007, los medios citaron a menudo a Canning, Embajador británico, y a Villarosa, Encargado de negocios norteamericano, que ofrecieron un valor de referencia para el despliegue de la ayuda internacional.

Trabajar con el Gobierno

Dado el carácter aislado del régimen, es un desafío para los diplomáticos poder *dialogar* con el Gobierno de forma habitual, y especialmente tras el traslado de la capital a la ciudad fortaleza de Naypyidaw, construida a tal efecto. Según un representante de la Embajada de EE.UU. en Rangún, los funcionarios de su propia Embajada y los de Europa, Australia y Japón plantean periódicamente la cuestión de la democracia y los derechos humanos, siempre que tienen la oportunidad de reunirse con los representantes del régimen. No obstante, estos últimos rechazan en todos los casos tales alegaciones y

prefieren centrarse en su mapa de ruta hacia la democracia.

Los diplomáticos han intentado en ocasiones *asesorar* al Gobierno birmano, sin éxito aparente. En 1989, el Embajador Levin se reunió con el jefe de inteligencia del SLORC, General Khin Nyunt, en un intento de convencer al régimen para que iniciase un proceso de reconciliación nacional y permitiese que el regreso de los tecnócratas birmanos expatriados diese un nuevo impulso a la economía. Su esfuerzo tuvo como resultado una lluvia de invectivas sobre los “comunistas” y los “traidores”, en la verborrea habitual del régimen. Según criterio del Embajador, cualquier nuevo intento en ese momento era de todo punto inútil.

La sociedad civil birmana ha sobrevivido a la represión y cuenta con el activo que supone el apoyo de los representantes diplomáticos. El Embajador Sitler llegó a la conclusión, al principio de su mandato, de que lo más conveniente era centrarse en transmitir los conocimientos necesarios al pueblo birmano: “Descubrimos que nuestra experiencia en la transición a la democracia era exactamente lo que ellos (los disidentes birmanos) necesitaban y deseaban. Los miembros más antiguos de la UE (holandeses, daneses, británicos, además de los EE.UU.) podían dar más dinero, pero no contaban con esta experiencia”. En las conversaciones entre diplomáticos checos y disidentes birmanos de los campos de refugiados tailandeses se han tratado temas como los siguientes:

- El papel de los que vuelvan del exilio en la sociedad resultante de la transición democrática
- El enjuiciamiento de los delitos cometidos por el régimen
- La promoción de las reformas económicas

El *American Center* quiso “ir más allá” al ofrecer formación en materia de periodismo, derechos humanos y democracia. La Embajada de Australia, causando cierta controversia, ofreció formación en derechos humanos a oficiales de las *Tatmadaw*.

Las Embajadas china e india han mantenido frecuentes contactos con el Gobierno birmano. A pesar de desconocerse en qué medida se incluyen en la agenda asuntos como la democracia y los derechos humanos, el Sr. Ichiro Maruyama ha declarado que la Embajada de Japón, en reuniones celebradas con diplomáticos indios, ha pedido a las Embajada india y china que transmitan al Gobierno birmano el interés y la preocupación de la primera.

Ampliar horizontes

Aunque esta labor es más fácil entre las comunidades de refugiados fuera de Birmania, es preciso conseguir, también dentro del país, que exista un vínculo entre los birmanos y el mundo exterior. La inmunidad diplomática otorga a los representantes extranjeros en Rangún la capacidad de hacer lo que normalmente correspondería a las ONG locales y extranjeras, si a éstas no se lo impidiera el omnipresente aparato represor del Estado.

Los diplomáticos pueden *poner en contacto* a los activistas birmanos con otros actores a favor de la democracia fuera de Birmania, incluidos los activistas en el exilio y los que residen en el país de origen de los representantes diplomáticos respectivos.

En coordinación con el actual programa holandés de formación en política exterior, dirigido a los jóvenes refugiados más prometedores, la Embajada checa ha organizado un seminario de tres meses en su país, durante el que los participantes han asistido a clases y reuniones.

La Embajada noruega transmitió información de grupos de exiliados residentes en Tailandia a otros grupos en el interior de Birmania, con objeto de promover los vínculos y los puntos en común.

El *American Center*, situado en Rangún, ayudó a los activistas birmanos a establecer una red común para aquellos que habían sido apresados y torturados por el Gobierno birmano. Una de las finalidades de la red era atenuar el aislamiento de los que habían sido víctimas de tortura y podían sufrir estrés postraumático, conectándolos a su vez con otros supervivientes y activistas.

Las embajadas y los centros culturales han servido de foro a los activistas birmanos, entre otros interesados, a la hora de **convocar reuniones** e intercambiar información, con o sin la asistencia de representantes del Gobierno. Las misiones en Rangún de Australia, Japón, la UE, EE.UU. y la ONU han participado, todas ellas, en estas actividades.

Dado el férreo control que el régimen ejerce sobre las embajadas, tanto la *Alliance Française*, como el *British Council* y el *American Center* han desempeñado un papel vital al facilitar el espacio físico para las reuniones de nacionales birmanos, especialmente los más jóvenes, con objeto de tratar una amplia gama de temas sociales y políticos. Sin presentar la etiqueta de “cursos sobre democracia”, han ofrecido a los participantes la posibilidad de analizar cuestiones relacionadas con los derechos humanos, la democracia y la globalización en un lugar seguro y sin atraer una atención excesiva por parte de las autoridades. En cualquier caso, todos los que asisten a dichas reuniones saben que asumen un cierto riesgo.

La Embajada de los EE.UU. ha sido una de las más activas en defender la transición democrática, **ofreciendo un ejemplo** de lo que la democracia significa en la práctica, a través de los programas del *American Center*. Éstos comprenden conferencias sobre muchos temas sensibles, como la situación en las zonas habitadas por minorías étnicas, los debates en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, las sanciones y el genocidio. En palabras de Glen Hill, de SwissAid: “El *American Center*... no rehuía los temas controvertidos.” La *Alliance Française*, en cooperación con la Embajada checa, proyectó largometrajes de interés que los activistas birmanos no podrían haber contemplado de otro modo.

El *American Center* es también un magnífico ejemplo de cómo las embajadas pueden **facilitar** el debate entre los miembros de la oposición y los grupos cívicos de Birmania. Dicho Centro, no sólo ofreció recursos de los que no era fácil disponer en Rangún, sino también un espacio seguro donde los activistas demócratas podían participar en cursos de formación y seminarios que reforzasen su capacidad para participar y dirigir el movimiento a favor de la democracia. Sin duda es más fácil propiciar el diálogo entre la oposición birmana y los grupos minoritarios fuera de las limitaciones que imperan en la propia Birmania, bien entre las comunidades de refugiados o en otros lugares: una serie de embajadas en Tailandia se encuentran trabajando en este frente.

Las embajadas financian los proyectos de asistencia dirigidos a la sociedad civil birmana, aunque las restricciones impuestas por el régimen dificultan esta labor. El apoyo de las embajadas al movimiento democrático en Birmania abarca desde la financiación de la formación (tanto de corta como de larga duración) hasta la financiación de proyectos de la sociedad civil. Parte de los fondos proceden directamente de los presupuestos corrientes de las embajadas, mientras que otra parte es proporcionada por las agencias de financiación del desarrollo, como la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) y el Departamento para el Desarrollo Internacional de Reino Unido (DFID).

La Embajada de Japón coordina su propia ayuda humanitaria. El Embajador checo, Sr. Sitler, ha observado que las donaciones pequeñas pero bien dirigidas a proyectos concretos pueden soslayar las restricciones gubernamentales y conseguir resultados considerables. Algunas ONG que han recibido financiación de las embajadas han sabido abrirse paso en el caos burocrático cultivando relaciones con funcionarios que les han ayudado a manejarse en el laberinto normativo.

Se han ofrecido diversos programas de formación a los activistas pro demócratas, entre ellos:

- Cine y medios de comunicación, financiado por la República Checa
- Seminario de política exterior, financiado por los Países Bajos
- Cursos de lengua inglesa y otros cursos educativos, por el *British Council*
- Cursos de lengua inglesa; periodismo y medios de comunicación; derechos humanos; justicia y transición; organización y comunicaciones, financiados por el *American Center*

Las embajadas han financiado asimismo recursos de biblioteca y el acceso a libros y revistas ilegales o difíciles de obtener en Birmania. La Embajada checa hizo traducir obras de autores checos al birmano, y recopiló y tradujo numerosos artículos sobre la transición democrática en su país. El *American Center* y el *British Council* ofrecieron amplios recursos de biblioteca a sus miembros birmanos, entre otros, gran cantidad de material sobre Birmania y la democracia.

Las Embajadas de EE.UU., Reino Unido y la República Checa han prestado asimismo apoyo directo a las ONG birmanas locales, en la financiación de proyectos medioambientales, sociales y educativos para impulsar el desarrollo comunitario.

Defensa de los demócratas

Los diplomáticos *muestran* periódicamente su apoyo a la democracia y a los derechos humanos en Birmania, como lo han venido haciendo a lo largo de las dos últimas décadas. En 1988, el Embajador de los EE.UU., Levine, recorrió de manera ostensible los escenarios de las manifestaciones con la bandera ondeando en su coche oficial. Los diplomáticos británicos y americanos se reúnen de forma regular con representantes de la NLD, y cuando el Embajador británico, Canning, acude a la oficina de esta formación, lo hace en vehículo oficial y exhibiendo la bandera de su país. Las embajadas siempre manifiestan públicamente su apoyo a la exigencia de la población de que se respeten los derechos humanos y libertades fundamentales.

Existen datos de que algunos diplomáticos han *dado protección* a personas que temían ser encarceladas u otra clase de venganza por parte de las autoridades birmanas. Entre otra ayuda, se les ha proporcionado apoyo logístico y económico para alcanzar la frontera con Tailandia. En 1989 y 1990 las embajadas de los países democráticos protestaron en solidaridad por los agresivos interrogatorios y otras medidas represivas contra su personal local, como en el caso de un empleado de la Embajada británica condenado a tres años de prisión por el régimen. En 1988, el Embajador Levin acordó con Aung San Suu Kyi limitar sus contactos para reducir la posibilidad de que el régimen la tildara de títere de los EE.UU.

También se ha concedido protección diplomática por vías distintas y menos ostensibles. Mediante la difusión de información relativa a violaciones de los derechos humanos y políticos por el Gobierno birmano, los diplomáticos han logrado dirigir sobre éste el escrutinio y la crítica internacionales. El temor del Gobierno a atraer la atención negativa del resto del mundo sirve de freno a sus acciones, al menos por lo que respecta a Aung San Suu Kyi, el rostro más reconocible de la oposición birmana. La Junta, empero, no tiene los mismos escrúpulos en el caso de otras figuras de la oposición.

También se ha sabido que, durante las protestas de septiembre de 2007, el PNUD permitió a los manifestantes refugiarse en su edificio e impidió la entrada violenta en el mismo de las fuerzas de seguridad.

Incluso en los casos en que los diplomáticos no pueden dar protección directa a los activistas, el hecho de *ser testigos y dar fe* de las actividades antidemocráticas y las violaciones de los derechos humanos cometidas por el Gobierno birmano les convierte en vehículos importantes para la recogida y difusión de la información (véase “Averiguar la verdad”).

Mediante *el testimonio y la verificación* públicos de los abusos del Gobierno, las principales embajadas pueden también hacer llegar su mensaje a los dirigentes birmanos, enviando regularmente funcionarios que actúen como testigos en las manifestaciones y en los juicios ante los tribunales, y apoyando con su presencia los servicios religiosos, las celebraciones de festividades y las conmemoraciones.

CONCLUSIÓN

A pesar de la situación de emergencia nacional sin precedentes provocada por el ciclón Nargis, la Junta birmana siguió adelante, en la mayor parte del país, con el referéndum sobre su “hoja de ruta hacia la democracia”, celebrado el 10 de mayo de 2008. No obstante, el grueso de la población del delta del Irrawaddy y de la antigua capital, Rangún, tenían como primera prioridad su propia supervivencia el día de la votación. El referéndum pretendía formalizar el concepto de “democracia disciplinada” acuñado por las *Tatmadaw*, y de “legitimizar” su dominio. El objetivo era descalificar a la dirigente demócrata Aung San Suu Kyi, cuyo partido había ganado por mayoría aplastante en las elecciones de 1990 (sorprendentemente libres), para que no pudiese presentar su candidatura por el hecho de haber estado casada con un extranjero. Como era de esperar, los resultados comunicados por la Junta arrojaban una amplia victoria a favor de la nueva Constitución, sin apenas oposición. Pero lo cierto es que hubo birmanos que se mantuvieron firmes, si bien no de manera pública, votando “no” en el referéndum.

Los habitantes de las zonas más devastadas por el ciclón han manifestado abiertamente ante la prensa internacional su rabia contra el régimen por la falta de ayuda y, según algunos de ellos, es muy posible que esas zonas emitan un voto negativo cuando se celebre allí la consulta pública.

Muchas embajadas de países democráticos en Rangún y Bangkok siguen comprometidas en su ayuda a la sociedad civil birmana y a la oposición, dentro y fuera de las fronteras del país. Sin duda, continuarán ideando nuevas vías para prestar esa ayuda y sortear las restricciones impuestas por el régimen. Un veterano activista de una ONG que se ocupa de Birmania y zonas limítrofes, a la pregunta de qué más se podía hacer, contestaba: “Más de lo mismo: proporcionar un espacio, permitir que los visitantes puedan reunirse con los disidentes”. Sería de gran ayuda contar con más financiación para estas actividades, como también un mayor dominio lingüístico por parte de los diplomáticos asignados a Birmania. Dada la naturaleza duramente represiva del régimen y el miedo que impera entre los informadores, es más probable que los ciudadanos confíen en un extranjero que hable su lengua que en la persona que actúa como intérprete.

En cualquier caso, la posibilidad de influir en un régimen militar tan ensimismado y tan centrado en sus propios intereses sigue siendo una tarea ímproba para la mayoría de las democracias, y más ahora, con el nuevo río de ingresos que está recibiendo gracias al gas natural, la tala masiva y continuada de bosques primarios y el comercio de piedras preciosas, así como la selección de tierras agrícolas para el cultivo de jatropha, utilizada como biocombustible. Queda por evaluar el daño infligido a la producción agrícola del país, pero es muy probable que, durante años, Birmania se vea obligada a importar arroz y otros productos alimenticios. El momento no podía haber sido peor, a la vista del precio ya disparado del arroz en los mercados internacionales.

Los principales socios comerciales de Birmania, los demás miembros de la ASEAN, China y la India, no han ejercido todavía una presión suficiente en el SPDC para que dé más espacio a la sociedad civil e inicie un cambio real hacia el establecimiento de la democracia.

En última instancia, la clave estará en la propia población birmana y en la diáspora en el exilio, cada vez más capacitados para reclamar los derechos que les vienen siendo negados por generaciones sucesivas de militares que sólo se sirven a sí mismos. El cambio puede verse precipitado si los socios comerciales de Birmania logran convencer al régimen de la inevitabilidad del mismo, más tarde o más temprano. Y el cambio llegará en una sociedad en la que las instituciones se han visto atrofiadas por un ejército que vive de espaldas al pueblo: éste sólo podrá volver a levantar el país con la ayuda de los que apoyan la transición democrática. Tras el desastre provocado por el ciclón Nargis, se vislumbran señales que, aun vacilantes, dan pie a la esperanza. Los países vecinos de ASEAN y el Secretario General de la ONU han conseguido convencer al régimen para que permita la entrada de trabajadores humanitarios extranjeros, fundamentales en cualquier esfuerzo de recuperación. Más esperanzador aún ha sido la formación de redes por los propios ciudadanos birmanos de a pie y la puesta en marcha de equipos de ayuda que intentasen paliar la incapacidad del Gobierno para proteger a sus propios ciudadanos. La sociedad civil emergerá fortalecida y decidida.

Sierra Leona: el tardío compromiso internacional pone fin a una guerra y ayuda a consolidar una frágil democracia.

INTRODUCCIÓN

La historia del papel de la comunidad diplomática en el fomento y consolidación de la democracia en Sierra Leona es muy compleja. Sierra Leona prácticamente no apareció en el radar de la comunidad internacional (con la discutible excepción de las instituciones económicas internacionales, como el Banco Mundial) desde la independencia, en 1961, hasta la guerra civil que tuvo lugar en la década de los noventa. La actitud de la comunidad internacional hacia Sierra Leona puede por tanto considerarse, en general, como desdeñosa hasta el final de la década de 1990, momento en que el Reino Unido y la ONU encabezaron una robusta respuesta internacional a una crisis que había llegado a ser demasiado grave como para ignorarla. A partir de este giro crítico, puede alabarse a la comunidad internacional en muchos aspectos por su papel – por tardío que fuera – al ayudar a poner fin a una brutal guerra civil de una década de duración; consolidar la paz y prestar asistencia a la transición a la democracia y la democratización. Aparte del Reino Unido y la ONU, han contribuido a estos avances cierto número de actores nacionales, regionales e internacionales, muy en particular grupos de la sociedad civil sierraleonesa, la CEDEAO (*siglas de la Comunidad Económica de los Estados del África del Oeste*), los EE.UU. y la UE. A la vez, la comunidad internacional debe cargar con su responsabilidad por acciones que no sirvieron para que avanzaran la democracia y el desarrollo. Por ejemplo, la comunidad diplomática y el Gobierno de Sierra Leona han sido muy criticados por no atender a las causas profundas de la guerra, incluidos asuntos de corrupción y políticas basadas en el clientelismo. El hecho de que sigan existiendo muchas de las causas subyacentes de la guerra indica la enorme tarea que queda por hacer.

A pesar de la multitud de deficiencias, está claro que Sierra Leona ha avanzado a pasos de gigante desde que la guerra civil terminó oficialmente en enero de 2002, y una parte sustancial de estos avances puede atribuirse a la comunidad internacional. El presente caso monográfico ofrece un breve compendio histórico de Sierra Leona desde la independencia, antes de pasar a un análisis más profundo del papel de la comunidad diplomática en Sierra Leona desde el inicio de la guerra civil en 1991 hasta el pacífico traspaso de poderes tras las recientes elecciones de 2007. Es importante señalar que la información ofrecida en el apartado sobre los recursos y aplicaciones de la diplomacia incluye únicamente las aportaciones de actores bilaterales, lo que resulta coherente con las otras monografías del Manual, y procede de un examen de los materiales escritos existentes así como de entrevistas con numerosos profesionales activos en Sierra Leona desde principios de la década de 1990. Lo que aquí se describe no pretende ser un recuento exhaustivo de los recursos y la aplicación de los mismos, sino servir para presentar ejemplos útiles y concretos de muchas de las acciones emprendidas por los diplomáticos para apoyar la transición a la paz y al desarrollo de la democracia en Sierra Leona.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El poder colonial

Cuando Sierra Leona logró la independencia en 1961, los británicos dejaron tras ellos un país que habían regido oficialmente como Colonia de la Corona desde 1808. El poder colonial británico se caracterizó por su ejercicio directo y administrativo sobre Freetown y sus alrededores, y un ejercicio indirecto del mismo en las zonas rurales a través de los “jefes de distrito” locales.

Quedaron latentes aspectos negativos del periodo colonial, en particular en cuanto a rivalidades étnicas. Los británicos habían favorecido al grupo étnico de los Krio, que suponen aproximadamente el 10% de la población, dándoles acceso a las mejores escuelas y oportunidades de negocio. Los Krio llegaron a ser preponderantes entre los funcionarios civiles de la administración colonial pero, dado su escaso número, fueron perdiendo influencia en el funcionariado y entre los profesionales tras la independencia. Otros grupos étnicos, entre ellos los Mende en el sur y los Temne y Limba en el norte, habían convivido en relativa paz antes de la independencia. Sin embargo, los políticos de después de la independencia alimentaron las diferencias étnicas, que se convirtieron en uno de los principales factores del posterior colapso del Estado. Al haber permanecido los partidos políticos constreñidos por límites étnicos y geográficos, estas diferencias podrían ser fuente de futuras fricciones. La corrupción también se desarrolló durante el dominio colonial, derivada de los intentos de alcanzar beneficios privados de la industria de la extracción de diamantes. Finalmente, los británicos dejaron tras sí un Estado con unas instituciones políticas y una administración que apenas funcionaban. Tanto la corrupción como la escasa capacidad del Estado han perseguido a Sierra Leona desde la época colonial hasta el día de hoy.

Hubo síntomas de problemas de funcionamiento desde sus inicios como nación independiente. Sir Milton Margai, que fue el primero en ocupar el cargo de Primer Ministro, era de etnia Mende y fue elegido democráticamente con el apoyo de su grupo étnico y las elites Krio. Margai formaba parte del Partido Popular de Sierra Leona (SLPP, *por sus siglas en inglés*) que se formó en 1949 (durante el dominio colonial) y estaba compuesto sobre todo de Mende del sur (todavía hoy el SLPP es predominantemente de esta etnia). Tras su muerte, Albert, hermano de Milton, tomó las riendas de un régimen inmerso en una gran corrupción e intentó enmendar la Constitución para crear un Estado de partido único controlado por el SLPP. Albert Margai atiborró su gobierno de funcionarios Mende, llevando a los Krio partidarios del SLPP a pasarse al Congreso Popular (APC, *por sus siglas en inglés*), un partido cuyos seguidores eran sobre todo gente del norte, en particular Limba y Temne (y así sigue hasta hoy). Al final, Albert Margai perdió las elecciones presidenciales de 1967 frente a Siaka Stevens, líder del APC.

Siaka Stevens gobernó 17 años, a pesar de ser depuesto en principio por un golpe de Estado en 1967, sólo para ser repuesto mediante un contragolpe en 1968. A continuación presidió la absoluta destrucción y corrupción del país, llevándolo a un régimen de partido único, el APC, en 1978. Stevens garantizó el predominio de los Limba y Temne mediante el favoritismo étnico en las fuerzas de seguridad. Además, para inicios de la década de los ochenta, casi todas las principales exportaciones de Sierra Leona estaban controladas por un único empresario, que resultaba ser uno de los

paniaguados de Stevens. El antiguo embajador estadounidense, John Hirsch, ha señalado: “Los diplomáticos residentes no armaron ningún revuelo acerca de estos asuntos, que se consideraban problemas internos de escasa importancia para los intereses económicos de los británicos, los estadounidenses u otros”.

Stevens cedió el poder en 1985 a su sucesor designado, nacido en el norte, el comandante general Joseph Momoh, que condujo a un país ya casi carente de Estado a una ruina económica y financiera aún mayor. Los funcionarios públicos, los educadores y los jefes de distrito con frecuencia no recibían sus salarios. Momoh era políticamente muy débil y Siaka Stevens continuó como jefe del APC y controlando gran parte del comercio de Sierra Leona, incluida la sumamente lucrativa industria de los diamantes. Por supuesto, Stevens había elegido a Momoh consciente de su lealtad y de su escasa eficacia como político, combinación que le permitía continuar ejerciendo una significativa influencia política y económica. Aquel había construido durante sus años como presidente una extensa red de clientelismo, que por lo tanto perduró durante los años de Momoh. Antes del reinado de Stevens, los beneficios de los diamantes habían alcanzado aproximadamente 200 millones de USD. A pesar de ello, en 1987 los beneficios procedentes de la industria diamantífera oficial se redujeron hasta los 100.000 USD, con ventas dirigidas casi exclusivamente al mercado negro. Stevens y sus compinches se hicieron con gran parte del resto.

Momoh incluso superó en 1987 un intento de golpe de Estado de los socios de Stevens. A finales de la década de 1980, el gobierno de Momoh, después de recibir una significativa ayuda en forma de préstamos del FMI, sufrió presiones para que introdujera reformas económicas importantes. Aunque las reformas consiguieron la liberalización del comercio y de los tipos de cambio y ligeras mejoras en la recaudación de impuestos, el auténtico progreso siguió sin alcanzarse y, en consecuencia, Sierra Leona continuó sufriendo graves problemas presupuestarios. Merece la pena señalar que la presión a favor de las reformas tuvo lugar al final de la Guerra Fría, cuando por primera vez las políticas occidentales empezaron a centrarse en cierta medida en la buena gobernanza en el África subsahariana.

Siguiendo las recomendaciones de una comisión de reforma constitucional establecida por Momoh, en octubre de 1991 se aprobó una nueva Constitución, restableciendo el sistema pluripartidista. Sin embargo, ya había pasado la ocasión de una reforma política importante: un grupo de rebeldes del Frente Revolucionario Unido (RUF, *por sus siglas en inglés*), que incluía sierraleoneses, liberianos leales a Charles Taylor, así como mercenarios de la vecina Burkina Faso, habían invadido el este de Sierra Leona desde Liberia en marzo del mismo año, señalando el inicio de la horripilante guerra civil.

Las causas profundas del conflicto en Sierra Leona se han reducido con frecuencia a una guerra por los diamantes, pero esto es una evidente simplificación. Aunque el líder liberiano rebelde Charles Taylor y el Jefe de Estado libio Muammar Gaddafi tenían ciertamente un gran interés en los diamantes de Sierra Leona y desempeñaron un importante papel en el conflicto, la historia de las relaciones personales entre Taylor, el líder del RUF Foday Sankoh y Gaddafi tuvo al principio mayor significado. Taylor y Sankoh se conocieron y trabaron amistad en Libia en la década de 1980, en un campo de entrenamiento revolucionario organizado por Gaddafi. Éste también proporcionó un enorme apoyo a ambos grupos, el RUF y el grupo rebelde de Taylor, el Frente Patriótico

Nacional de Liberia (NPFL, *en sus siglas en inglés*), vía entrenamiento, armas y recursos financieros.

En 1989, Taylor había pretendido lanzar desde Sierra Leona la invasión de Liberia por su NPFL y el Gobierno de Momoh lo había rechazado. Momoh permitió entonces que las tropas de ECOMOG (*siglas en inglés del Grupo de Verificación de la cesación del fuego de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental*) utilizaran el principal aeropuerto de Sierra Leona como base de operaciones desde la que lanzar ataques contra el NPFL en Liberia, y también envió tropas de Sierra Leona a Liberia para que se incorporaran a las fuerzas de ECOMOG. En consecuencia Taylor tenía un vivo interés en vengarse del Gobierno de Momoh y apoyar el movimiento rebelde de su amigo Sankoh. Con el tiempo, los diamantes llegaron a jugar un papel cada vez más importante como medio de financiar al RUF y enriquecer a Taylor, Gaddafi y sus compinches. Pero no deben considerarse la causa profunda de la guerra.

El RUF de Foday Sankoh tuvo la oportunidad de reclutar una multitud de jóvenes sierraleoneses que se sentían seriamente marginados por la corrupción gubernamental (tanto a nivel nacional como de los jefes de distrito) y la falta de oportunidades económicas. También apoyaban a Sankoh cierto número de funcionarios de Freetown, frustrados por el Gobierno de Momoh y que en un primer momento contemplaron al RUF como una alternativa política legítima.

El papel de los militares en Sierra Leona desde la independencia es otro factor causante de la guerra. Desde la independencia hasta la guerra civil, todos los gobernantes de Sierra Leona politizaron al ejército e impusieron un creciente control político y personal sobre las fuerzas armadas. La lealtad de los soldados se dirigía así más a un partido político que al país. La profesionalidad de los militares se sacrificaba ante el uso de los mismos para la supervivencia política del gobernante. En este ambiente, la corrupción militar era desenfrenada y las distintas facciones políticas creaban grupos armados privados para su protección. Cuando llegó el momento de poner a prueba a las fuerzas armadas, éstas fueron no fueron capaces de responder. En el transcurso de la guerra civil, el ejército de Sierra Leona (SLA, *por sus siglas en inglés*) no tuvo un suministro adecuado de armamento, careció de capacidad técnica y no fue leal al Estado. Muchos soldados del SLA llegaron a ser conocidos como “*sobel*”, que significaba soldados de día, rebeldes de noche, lo que evidencia la deslealtad existente entre oficiales y soldados. La miríada de problemas con el SLA también llevó a Kabbah y a su viceministro de defensa, Hinga Norman, a crear Fuerzas de Defensa Civil (conocidas como Kamajors), que consistían en unidades locales armadas, formadas en su mayoría por jóvenes, que luchaban al lado del Gobierno y que fueron conocidas por cometer abusos contra los civiles semejantes a los del RUF (aunque no con la misma extensión; respecto a los abusos del RUF, véase más adelante).

Las causas subyacentes adicionales del conflicto incluyen una historia de gobernanza extremadamente deficiente y la manipulación de la etnicidad con fines políticos.

Así, entre 1991 y 2002, Sierra Leona se vio sumergida en un caos que provocó la muerte de decenas de miles de sus habitantes, con al menos un cuarto de su población desplazada de sus hogares durante el conflicto. Las extendidas prácticas de amputación de miembros a civiles, brutales asesinatos y el reclutamiento forzoso de niños soldados para las fuerzas armadas emprendido por el RUF, el Consejo Revolucionario de las

Fuerzas Armadas (que estaba estrechamente asociado con el RUF), el Ejército de Sierra Leona y los Kamajor, atrajeron la atención internacional. Desde sus inicios, las guerras civiles de Liberia y Sierra Leona estuvieron estrechamente interrelacionadas y, a lo largo del conflicto en Sierra Leona, el RUF, Charles Taylor y Muammar Gaddafi se beneficiaron del control de gran parte del negocio de los diamantes.

En 1992, un año después de que el RUF hubiera dado inicio a la guerra, un grupo de oficiales subalternos del SLA organizaron un golpe de Estado incruento y depusieron al presidente Momoh. El capitán Valentine Strasser fue elegido como jefe del Consejo Provisional del Gobierno Nacional (NPRC, *por sus siglas en inglés*), que gobernó el país hasta 1996. Durante el periodo de gobierno del NPRC, el RUF continuó luchando y avanzó a través del país (a principios de 1995 estaba a menos de 40 Km. de Freetown), mientras el NPRC intentaba sin éxito llevar al RUF a la mesa de negociaciones, incluso ofreciéndole una amnistía en 1995. Para rechazar al RUF, el Gobierno recurrió a fuerzas privadas de seguridad (primero del Gurkha Security Group, formado por gurkhas nepalíes veteranos del ejército británico; y más tarde del Executive Outcomes, una empresa sudafricana de seguridad), así como al contingente de ECOMOG, compuesto por 2.000 soldados nigerianos con base en Freetown.

La sociedad civil se manifestó en 1995 para impulsar las elecciones. Cierta número de grupos se reunieron en la Conferencia de Bintumani para decidir cómo y cuándo se celebrarían elecciones. Este masivo movimiento de la sociedad civil fue encabezado por grupos femeninos y dirigentes femeninas clave, como Amy Smythe y Zainab Bangura, y se le atribuye la celebración con éxito de las elecciones de 1996, en las que Ahmed Tejan Kabbah, del SLPP, fue elegido presidente con gran afluencia a las urnas. Las elecciones tuvieron lugar en un escenario de combates permanentes. Entre la primera y la segunda vuelta se intensificaron los brutales ataques del RUF contra la población civil. La comunidad internacional, con el Reino Unido y EE.UU. al frente, también apoyaron estas elecciones, dedicándoles recursos políticos y financieros significativos, que hicieron posible, por una parte, que las elecciones se celebraran, y, además, otorgaron legitimidad al proceso y a sus resultados. Los embajadores Peter Penfold y John Hirsch, británico y estadounidense, respectivamente, resultaron fundamentales en la organización de estas elecciones. A pesar de que hubo cierto número de irregularidades, los observadores consideraron que las elecciones habían sido libres y limpias.

Después de las elecciones de 1996, el Gobierno y el RUF mantuvieron negociaciones de forma intermitente durante seis meses, antes de que se llegara a firmar un acuerdo de paz en Abiyán, Costa de Marfil. El acuerdo concedía la amnistía a los combatientes del RUF y disponía que Executive Outcomes, el grupo de mercenarios que el Gobierno había contratado para proteger los campos diamantíferos y luchar contra el RUF, tenía que abandonar el país.

Pero el Acuerdo de Abiyán, del que eran garantes la OUA, Costa de Marfil y la CEDEAO, adoleció de deficiencias en su supervisión y aplicación. Dos meses después de su firma volvieron romperse las hostilidades.

Una año más tarde, en mayo de 1997, el presidente Kabbah se vio forzado a huir a Guinea a consecuencia de un golpe de Estado de oficiales subalternos del ejército, encabezado por Johnny Paul Koroma, que ocupó el cargo de jefe del Consejo

Revolucionario de las Fuerzas Armadas (AFRC, *por sus siglas en inglés*) e, inmediatamente, invitó al RUF a que se les uniera en el gobierno del país. La coalición AFRC/RUF controló Freetown y el resto del país durante casi 10 meses, hasta que Kabbah se reincorporó a su puesto en marzo de 1998, a consecuencia del avance de las tropas nigerianas del ECOMOG sobre Freetown. El conflicto continuó.

El Gobierno y el RUF volvieron a la mesa de negociaciones a mediados de 1999, en Lomé, y ambas partes firmaron el Acuerdo de Paz de Lomé en julio de ese año. Muchos actores de la sociedad civil estuvieron presentes como observadores en las negociaciones y desempeñaron un papel de mediadores informales entre el RUF y el Gobierno. (Entre otros, los actores de la sociedad civil participantes en las negociaciones fueron el Consejo Interreligioso de Sierra Leona, el Foro de Derechos Humanos, el Foro de Mujeres, la Asociación de Periodistas de Sierra Leona y el Movimiento de la sociedad civil de Sierra Leona [una asociación de sindicatos].)

El acuerdo de Lomé concedió la amnistía al RUF (lo que también había hecho el Acuerdo de Abiyán), otorgándole cierto número de cargos ministeriales, creó un puesto para Sankoh como presidente de la Comisión de Gestión de Recursos Estratégicos, Reconstrucción Nacional y Desarrollo que había de crearse y sentó las bases de una Comisión de la verdad y la reconciliación (TRC, *por sus siglas en inglés*). Aunque el Acuerdo de Lomé comprendía mayor número de mecanismos de supervisión que el de Abiyán (incluía revisiones periódicas, de las que algunas llegaron a celebrarse), seguía sufriendo de una falta de supervisión y puesta en práctica, así como de una sensación de que el RUF actuaba de mala fe y sacaba más provecho que el Gobierno del acuerdo.

Después de Lomé, el RUF procedió, como se podía esperar, a violar cierto número de disposiciones del acuerdo, resistiéndose a los intentos de desarme y, en mayo de 2000, tomó como rehenes a varios cientos de soldados de las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU. La sociedad civil protestó de forma vehemente por esta acción y decenas de miles de personas se manifestaron ante la casa de Foday Sankoh para solicitar la liberación de los miembros de las fuerzas de la ONU apresados. Cuando los hombres de Sankoh abrieron fuego contra los manifestantes, matando alrededor de una veintena de ellos, la multitud asaltó la casa e hizo que le detuvieran. Esta enérgica muestra de apoyo a favor de las fuerzas de la ONU y en contra del RUF y de su líder, Foday Sankoh, revelaron la amplitud del rechazo popular al RUF a estas alturas de la guerra. La detención de Sankoh también llevó a que Isa Sesay le sustituyera como jefe del RUF. Sesay cooperó posteriormente en el proceso de paz.

El atrevido movimiento del RUF al tomar rehenes a centenares de soldados de las fuerzas de la ONU terminó por provocar una intervención mucho más enérgica de la comunidad internacional, dirigida por Gran Bretaña. Desde mediados de los noventa, había ido intensificándose la atención internacional sobre Sierra Leona. La ONU había enviado un Representante Especial en 1995 y aprobado en 1999 una fuerza internacional de mantenimiento de la paz. Aun así, el Consejo de Seguridad no había aprobado, con anterioridad a mayo de 2000, ni suficientes recursos ni un mandato suficientemente sólido.

Tras la respuesta del Reino Unido y la ONU a la agresión del RUF, terminaron por firmarse en Abuja dos acuerdos de paz, en noviembre de 2000 y mayo de 2001, que pusieron fin definitivamente al conflicto. El siguiente apartado examinará con más

detalle el papel de la comunidad internacional durante la década que duró el conflicto y el periodo subsiguiente.

EL MEDIO EXTERNO

Sierra Leona fue problemática desde la independencia, pero desde los años sesenta hasta finales de los noventa permaneció bajo el radar de la comunidad internacional. Incluso en el contexto de la Guerra Fría, Sierra Leona, a diferencia de su vecina Liberia, que sirvió como base estadounidense en África Occidental en ese conflicto, no fue un factor que se tomara en consideración. El Reino Unido también se desentendió en general de su antigua colonia, como ilustra el ejemplo de la negativa británica a la petición por el presidente Momoh, en 1991, justo después del estallido de la guerra civil, de consejeros militares, equipos de comunicaciones y de formación de servicios de inteligencia.

El papel de los actores regionales

Aunque con escasez de equipamiento y de financiación, se puede atribuir a la CEDEAO haber evitado que Sierra Leona cayera en un caos aún más profundo y un conflicto más prolongado. En los primeros años de la guerra civil, con la comunidad internacional renuente a involucrarse en el conflicto, la CEDEAO, bajo la dirección del líder nigeriano, general Sani Abacha, jugó el papel principal en los intentos por acabar con el conflicto. Los analistas han señalado lo irónico de un dictador que trabaja por la reinstauración de un gobierno democráticamente elegido, pero Abacha estaba preocupado por mantener el papel de Nigeria como el Estado más influyente en la CEDEAO, así como por las potenciales ramificaciones de los objetivos revolucionarios panafricanos de gobiernos y líderes influyentes como Gaddafi, Taylor, Sankoh y el presidente burkinabés Blaise Compaoré. Abacha temía que si la revolución tenía éxito en Liberia y Sierra Leona, ello podrían alimentar fervores revolucionarios en Nigeria. Abacha se interesó aún más en Sierra Leona al estar ya fuerzas nigerianas combatiendo contra el NPFL en Liberia, como parte del contingente del ECOMOG, teniendo la base de operaciones en Sierra Leona. Además, la dinámica política regional e interna concreta dentro de la CEDEAO, y, de forma más general, en África occidental, tenía efectos significativos en la política nigeriana, y consecuentemente de la CEDEAO, respecto a Sierra Leona.

La CEDEAO presionaba a favor del fin de la guerra civil, mediante el activo impulso de las negociaciones de paz, así como proporcionando fuerzas militares regionales a ECOMOG para su empeño en mantener el control de Freetown. La CEDEAO también intervino decisivamente en las conversaciones de paz de Costa de Marfil, en 1997, bajo dirección costamarfileña; en Lomé, en 1999, bajo dirección togolesa; y en 2000 y 2001 en Abuja, bajo dirección nigeriana. Como ya se ha señalado, la ofensiva militar de ECOMOG contra el RUF en marzo de 1998 hizo posible el regreso a Freetown del presidente Kabbah. Poco después de la ofensiva de marzo, el general de brigada nigeriano Maxwell Khobe, que había estado a cargo de las operaciones terrestres de ECOMOG en Sierra Leona, fue nombrado Jefe del Estado Mayor de la Defensa del SLA. Esta participación de personal de ECOMOG en el Gobierno de Sierra Leona fue importante, ya que sentó un precedente que, más tarde, permitió que militares británicos se incorporarán a los más altos niveles del SLA, la policía de Sierra Leona y el Ministerio de Defensa.

Guinea era otro importante actor militar regional implicado en Sierra Leona, pues respaldaba y avituallaba al Gobierno de Kabbah, facilitaba soldados (junto con Ghana y Nigeria) al contingente de ECOMOG e, incluso, lanzaba ataques transfronterizos contra el RUF, al ir viéndose atrapada en el conflicto en el que se precipitaba la región. Aunque se puede conceder a los nigerianos y sus vecinos el mérito de comprometerse en Sierra Leona mientras la comunidad internacional seguía ignorando el conflicto, debe señalarse también que las tropas nigerianas de ECOMOG fueron acusadas de cometer odiosas atrocidades contra la población civil en Sierra Leona, y algunos generales de participar en el comercio ilegal de diamantes.

Además de su papel militar, en agosto de 1997, la CEDEAO adoptó sanciones sobre productos petrolíferos, importaciones de armas y viajes internacionales de los líderes de AFRC/RUF. El Consejo de Seguridad de la ONU aprobó sanciones similares sólo seis semanas más tarde, al ocuparse el embajador nigeriano ante la ONU, Ibrahim Gambari, de que se incluyeran en el orden del día del Consejo el asunto de los conflictos en África Occidental

Tras la repentina muerte de Sani Abacha en junio de 1998, el general Abdusalam Abubakar se hizo con el control de Nigeria, prometiendo elecciones para la reinstauración de un gobierno civil en el país, y señalando que podía preverse una reducción y retirada de las tropas nigerianas en Sierra Leona, lo que aumentó la presión sobre el Gobierno de este último país para la consecución de un acuerdo de paz con el RUF. La elección de Olusegun Obasanjo a principios de 1999 significó un giro radical en la política nigeriana, al encontrarse éste bajo importantes presiones para finalizar el conflicto y ordenar el regreso de las tropas nigerianas. Fue sólo un año más tarde, en mayo de 2000, cuando la comunidad internacional despertó de su letargo y desarrolló un enfoque conjunto.

El papel de los actores internacionales

La tibia respuesta mundial al golpe de 1997 contiene la ambivalencia general de la comunidad internacional respecto a la situación en Sierra Leona. Esta falta de respuesta fue debida a un conjunto de diferentes factores: la recién finalizada guerra en Bosnia; los fracasos de EE.UU. y la ONU en Somalia y Ruanda, que hicieron desplomarse la confianza (y la participación del primer mundo) en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, y el conflicto en la vecina Liberia. La mayor parte de las naciones occidentales veía a Sierra Leona como un asunto que tenía que atender el Reino Unido. Aunque los británicos ofrecieron cierta ayuda para el mantenimiento del Gobierno de Kabbah en el exilio, las tensas relaciones entre el Reino Unido y Nigeria (el Reino Unido se negó a proporcionar apoyo financiero o material a ECOMOG, mientras el presidente de la CEDEAO fuera el general Abacha) tuvieron como consecuencia que Sierra Leona recibiera escaso apoyo tangible por parte de la comunidad internacional.

Los sucesos de mayo de 2000 representaron un cambio de rumbo en el papel de la comunidad internacional en Sierra Leona. Antes de este momento, la ONU había desempeñado un papel dirigente pero limitado: nombramiento de un Representante Especial del Secretario General (RESG) en 1995; financiación y apoyo a las elecciones en 1996; adopción de las mencionadas sanciones durante el gobierno del AFRC/RUF (siguiendo la iniciativa de la CEDEAO) y sanciones adicionales en 2000 sobre exportaciones ilegales de diamantes; autorización del despliegue de 10 miembros del

personal de la ONU en 1998 para que informaran de la situación en Sierra Leona y elaboraran un plan para una intervención más amplia, de ser necesario; autorización de una fuerza militar de observación (MINUSIL, Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona) en julio de 1999; participación del RESG en las negociaciones de paz en Abiyán y Lomé, y, finalmente, mediante la creación de una fuerza de mantenimiento de la paz, MINUSIL, con plenas competencias, en octubre de 1999, tres meses después del acuerdo de paz de Lomé. Las fuerzas de ECOMOG comenzaron a retirarse, cediendo a la creciente presión popular en Nigeria, a principios de 2000. Esta retirada de las fuerzas de ECOMOG se realizó sin una coordinación adecuada con las tropas de MINUSIL. Los primeros meses de 2000 contemplaron cómo se agravaba rápidamente el conflicto, culminando con la decisión del RUF de apresar a 500 soldados de las fuerzas de mantenimiento de la paz como rehenes, originando otro desastre potencial para el mantenimiento de la paz por la ONU.

Intervención del Reino Unido

El Reino Unido respondió inmediatamente con una intervención militar y controló la crisis. A continuación, los británicos presionaron en el Consejo de Seguridad por una fuerza mayor y más potente de MINUSIL y ocuparon el principal papel bilateral en Sierra Leona. Desde 2000 el Reino Unido ha proporcionado un apoyo enorme: para las elecciones, el desarrollo de la sociedad civil, los medios de comunicación independientes, así como para la reforma del sector de la seguridad y del judicial. La ayuda británica al sector de la seguridad ha resultado fundamental en la garantía de la paz en Sierra Leona, en particular dado el papel, históricamente pernicioso, de los militares en el país. El apoyo militar británico ha consistido en numerosos programas, incluidos el Equipo Asesor del Ministerio de Defensa británico (MODAT, *por sus siglas en inglés*) y el Equipo Internacional de Capacitación y Asesoramiento Militar (IMATT, *por sus siglas en inglés*), dirigido por los británicos, ambos con el objetivo de formar, equipar y asesorar a las fuerzas militares de Sierra Leona. Además, se han incorporado asesores militares británicos a las fuerzas del Gobierno. Los británicos también ayudaron al Gobierno en la reestructuración del Ministerio de Defensa para mejorar las relaciones entre civiles y militares. Otras contribuciones británicas a la democracia y el desarrollo se incluyen, más adelante, en las secciones dedicadas a los instrumentos y sus aplicaciones.

El apoyo británico a Sierra Leona, sin embargo, no ha evitado los recelos de los críticos. Antes del 2000, el Reino Unido había sido criticado por su papel en el asunto Sandline: el Gobierno del Reino Unido pareció haber tenido conocimiento de la intención de Sandline International (una empresa de seguridad privada) de vender armas al Gobierno de Kabbah, en un momento en el que estaban vigentes sanciones internacionales que prohibían el suministro de armamento. El Alto Comisionado en Sierra Leona en aquel momento, Peter Penfold, y otros miembros del Gobierno británico mantuvieron que el embargo se aplicaba únicamente al AFRC/RUF, pero no al Gobierno de Kabbah. El episodio puso en apuros al Gobierno británico, aunque hay puntos de vista dispares sobre si era aceptable el tácito apoyo británico al suministro de armas al Gobierno, dada la complejidad de la situación (incluida la dudosa lealtad del ejército) y el significado e interpretación, posiblemente ambiguos, de las sanciones.

El Reino Unido también sufrió críticas por el multimillonario, en dólares, Programa de Reinstauración de Jefes Tribales, que se inició en 2000 y se financió a través del

Departamento de Desarrollo Internacional (DFID, *por sus siglas en inglés*). Este programa tenía el objetivo de reinstaurar a los jefes tribales, la mayoría de los cuales había sido desplazados por la guerra, en un intento de estabilizar las vastas áreas rurales del país. Resultó que el dinero se utilizó de forma corrupta, y el programa reforzó sistemas tradicionales de dominio y gobernanza que, de hecho, se encontraban entre las causas profundas de la guerra, ayudando a mantener el omnipresente sistema de políticas clientelares elitistas, tanto en el ámbito nacional como el local, en Sierra Leona.

Intervención de la ONU

No debe subestimarse la importancia primordial de la ONU, desde 2000, en Sierra Leona. La ONU respondió a la crisis de mayo de 2000 mediante la revisión de la estrategia de MINUSIL, para incluir el impulso del diálogo con el RUF, ya en marcha, y, también, una mayor utilización de la fuerza militar, lo que llevó a la MINUSIL a adoptar un enfoque mucho más proactivo. Además, la ONU empezó a ser más consciente de la dinámica regional del conflicto en Sierra Leona. Una misión del Consejo de Seguridad a Sierra Leona y Liberia, en octubre de 2000, documentó el apoyo permanente al RUF del presidente liberiano Charles Taylor y las facilidades que ofrecía para el tráfico ilegal de diamantes de Sierra Leona a través de Liberia. En marzo de 2001, el Consejo de Seguridad impuso prohibiciones de viajar contra Taylor y un embargo de armas. En resumen, la ONU – a través del RESG, la MINUSIL y las agencias humanitarias sobre el terreno (PNUD, ACNUR, UNICEF, etc.) – ha sido fundamental para los avances logrados en Sierra Leona durante esta década. Merece también la pena señalar que EE.UU. y Japón, que son los mayores contribuyentes a la ONU en cuanto a cuotas obligatorias y voluntarias, han contribuido con cientos de millones de dólares a las actividades de la ONU en Sierra Leona.

Por tanto, se considera mayo de 2000 como el auténtico punto de inflexión para la consecución de la paz en Sierra Leona. Bajo la guía del Reino Unido y la ONU, aumentó el interés internacional, junto con un gran flujo de ayuda internacional y el importantísimo reconocimiento por la mayor parte de la comunidad internacional de la naturaleza regional del conflicto.

Intervención de EE.UU.

En general, los Estados Unidos han jugado en Sierra Leona un papel de apoyo a los británicos. Comenzaron a tomar el conflicto en serio después de que los combates a finales de 1998 obligaron a evacuar al personal de la embajada americana, así como el de otras misiones. Aunque lo que preocupaba en aquel momento a Estados Unidos era Liberia, a los funcionarios de mayor nivel en Washington les llevó mucho tiempo entender el contexto regional de ambas guerras. Richard Holbrooke, embajador de EE.UU. ante la ONU (1999-2001), estaba propugnando en esta época una participación estadounidense mucho mayor en el mantenimiento de la paz en África, y apremió a EE.UU. para que ejerciera mayor presión sobre el RUF.

En 1999, EE.UU. desempeñó un papel significativo en las negociaciones de paz de Lomé, en las que el embajador Joseph Melrose tomó parte activa como observador. De forma significativa, EE.UU. desplazó a Jesse Jackson como enviado especial para que presionara al presidente Kabbah para que acudiera a la mesa de negociaciones con el RUF en Lomé. El antiguo embajador estadounidense John Hirsch afirma que: “Muchos

en Sierra Leona mantienen que la presión de Jesse Jackson obligó a Kabbah a entrar en negociaciones en una posición débil y que haber concedido varias semanas más a las fuerzas de ECOMOG para continuar combatiendo habría cambiado significativamente la ecuación diplomática. Jackson se ganó el oprobio de muchos sierraleoneses”.

En el periodo subsiguiente a Lomé, los críticos argumentaron, a toro pasado, que, concretamente, EE.UU. y la comunidad internacional en general, podrían haber presionado en exceso por una solución negociada al conflicto, esencialmente empujando a la mesa de negociaciones al Gobierno de Kabbah y forzando un acuerdo que concedía demasiado al RUF, y que sería extremadamente difícil, si no imposible, que fuera respetado por las dos partes. Aunque algunos criticaron acerbamente el contenido del acuerdo, otros lo contemplaron como un reflejo de las dificultades sobre el terreno – incluida la inminente retirada de las tropas nigerianas – y la necesidad del Gobierno de alcanzar un acuerdo de paz. Con posterioridad a Lomé y a la expulsión del RUF de Freetown por los británicos, la intervención de EE.UU. jugó un papel clave en el establecimiento del Tribunal Especial para Sierra Leona y en el apoyo a la Comisión de la Verdad y la Reconciliación y a las elecciones y los medios de comunicación independientes.

Una vez que la comunidad internacional estuvo suficientemente comprometida, las principales prioridades consistían en la consolidación de la paz (incluida la supervisión del proceso de desarme, desmovilización y reintegración – DDR-, así como la reintegración de los retornados a sus comunidades de acogida) y hacer frente a las exigencias humanitarias. Al empezar a consolidarse la paz, la atención se centró en las elecciones de 2002 y, posteriormente, en estos últimos años, en el proceso general de democratización, lo que ha incluido el desarrollo de instituciones, la lucha contra la corrupción, así como el apoyo a la sociedad civil, los medios de comunicación independientes y el Estado de Derecho. Siguen existiendo imponentes retos – incluidas muchas de las causas profundas de la guerra civil – que Sierra Leona debe superar si desea continuar avanzando por el camino hacia la democratización completa y el desarrollo. Hoy se puede criticar a la comunidad internacional por no plantear al Gobierno de posguerra demandas suficientemente significativas, por instaurar mecanismos de responsabilidad débiles para la lucha contra la corrupción, por la escasa supervisión de los mecanismos puestos en marcha por el Gobierno de Kabbah y por algunas de las iniciativas que se han adoptado, como la de fortalecer a los jefes locales tribales. Se teme también el estancamiento (económico) de Sierra Leona. Sin embargo, su inclusión como país prioritario por la Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU y la actual atención del Reino Unido, EE.UU., la UE y otros, garantizan que Sierra Leona probablemente continuará en una trayectoria ascendente.

RECURSOS DIPLOMÁTICOS EN SIERRA LEONA Y SU APLICACIÓN EN APOYO DE LA DEMOCRACIA

Instrumentos

La comunidad diplomática residente en Sierra Leona ha sido muy reducida. Durante los primeros años de la presente década, la principal presencia diplomática en Freetown era la ofrecida por el Reino Unido, EE.UU. y la UE, incluidos algunos de sus países miembros. Pero hasta finales de la década de los noventa, las misiones diplomáticas del Reino Unido y de los EE.UU. no gozaron de suficiente **apoyo de sus propios**

Gobiernos. Una vez que Londres y Washington tomaron conciencia de la importancia de actuar en Sierra Leona, la capacidad de apoyo de estos dos poderes globales modificó sensiblemente la situación. Los británicos patrocinaron la Resolución 1132 del Consejo de Seguridad de la ONU, que se aprobó en octubre de 1997 e impuso a Sierra Leona el embargo de armas y otros equipos militares, petróleo y productos petrolíferos. Este embargo de la ONU llegaba pisándole los talones a otro similar de la CEDEAO aprobado en agosto del mismo año, ilustrando una vez más el papel fundamental que la CEDEAO representó en la década de los noventa, mientras la comunidad internacional no prestaba a Sierra Leona una atención suficientemente próxima. El apoyo de un país a sus diplomáticos se mostró por fin con la visita a los campos de refugiados en las afueras de Freetown de la Secretaria de Estado de EE.UU., Madeleine Albright, así como por el nombramiento, por el presidente Bill Clinton, de Jesse Jackson, como Enviado Especial, para que ayudara a negociar el Acuerdo de Paz de Lomé en 1999. Estos acontecimientos hicieron más visible la crisis en EE.UU., tanto en lo que respecta a los medios como en el Gobierno de Washington. Los británicos también se pusieron en acción de manera inmediata y muy decidida al intervenir militarmente en mayo de 2000, después de que el RUF tomase como rehenes a casi 500 soldados de MINUSIL y pareciese inminente la caída de Freetown en poder de los rebeldes. Los británicos desplegaron 600 soldados para la defensa de la ciudad y el aeropuerto. Esta decisión del Gobierno de Blair supuso el reconocimiento por los británicos de que algo debía hacerse en Sierra Leona para demostrar que la comunidad internacional tenía la voluntad y la capacidad de actuar eficazmente en este tipo de situaciones. Finalmente, el Gobierno británico ofreció la garantía de seguridad “multidireccional” de intervenir militarmente en Sierra Leona, en un plazo de entre 48 y 72 horas, si se producía una crisis de seguridad en el país. Esta garantía y la presencia de 17.500 soldados de las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU, actuando con un mandato del Capítulo VII, sirvieron para disuadir de cualquier intento de reanudar el conflicto.

EE.UU. fue el protagonista tanto en la preparación como en la puesta en marcha del Tribunal Especial para Sierra Leona (SCSL, *por sus siglas en inglés*), que es un tribunal híbrido (un tribunal internacional, con personal compuesto por expatriados y nacionales de Sierra Leona, que funciona fuera de la jurisdicción sierraleonesa, pero con competencia para juzgar de conformidad de la legislación de este país), creado por una Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU en 2000 para enjuiciar a aquellos con mayor responsabilidad en los crímenes cometidos después del Acuerdo de Paz de Abiyán de 1996. EE.UU. ha sido el mayor donante al SCSL, y el primer fiscal del tribunal fue un estadounidense (destacándose que es la primera vez, desde Núremberg, que un estadounidense actuó como acusador en un tribunal internacional).

Aunque la mayoría de la comunidad internacional lo ha considerado un éxito, algunos sierraleoneses no han apoyado al SCSL, quejándose de que la significativa cantidad de dinero que se le ha dedicado (el presupuesto del primer año de funcionamiento del Tribunal fue de 25 millones de dólares de EE.UU.) podría haberse gastado mejor con otros fines. Sin embargo, en comparación con los recientes tribunales internacionales para Yugoslavia y Ruanda, el SCSL ha funcionado de forma mucho más oportuna y eficiente en términos de costes. EE.UU. también fue fundamental en el apoyo a la Comisión de la Verdad y de la Reconciliación (TRC, *por sus siglas en inglés*) creada por el Acuerdo de Paz de Lomé de 1999 y aprobada por el Parlamento de Sierra Leona en 2000. A la TRC se le dio el mandato de crear un registro histórico imparcial de las violaciones de derechos humanos durante el conflicto, hacer frente a la impunidad de

los agresores no acusados por el Tribunal Especial, responder a las necesidades de las víctimas y promover el proceso de recuperación y la reconciliación. EE.UU. apoyó a la TRC mediante el patrocinio de diversos seminarios y conferencias `por todo el país para promover el debate sobre los derechos humanos y la reconciliación. El apoyo diplomático de EE.UU. a estos dos mecanismos de justicia transicional colaboró a sustentar la **legitimidad** de los procesos y de los esfuerzos del Gobierno por hacer frente a las más graves violaciones de los derechos humanos perpetradas durante la guerra.

El personal de la embajada de EE.UU. participaba con frecuencia directamente en los seminarios y reuniones en los que se promovía la TRC y el diálogo sobre cuestiones de derechos humanos. Ello constituía también una muestra de **solidaridad** de la comunidad diplomática con aquellos que estaban actuando en apoyo de la paz y el fomento de la democracia. Se dieron frecuentes visitas de embajadores estadounidenses a grupos de la sociedad civil, así como intervenciones públicas de diplomáticos apoyando las elecciones de 1996 y 2002. La **financiación** por parte de los Gobiernos del Reino Unido y EE.UU. se había canalizado principalmente a través de las agencias de ayuda DFID (Departamento de Desarrollo Internacional) y USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). En la actualidad, la ayuda bilateral anual del DFID a Sierra Leona es de 40 millones de libras esterlinas. La financiación de USAID para ayuda al desarrollo en 2008 fue de 4 millones de dólares estadounidenses, con 400.000 dólares más para Educación y Formación Militar Internacional (IMET, *por sus siglas en inglés*) y 150.000 dólares para el control de narcóticos. La estrategia de la USAID para Sierra Leona se centra en el “desarrollo de la agricultura y de las economías locales” y el “fortalecimiento de la democracia y la reducción de la corrupción”. Ambos países se hicieron también cargo de una parte significativa de la factura de MINUSIL, que alcanzó un total estimado de 3.000 millones de dólares estadounidenses en seis años (1999-2005). La financiación directa por las misiones diplomáticas, aunque no fuera de un volumen significativo, se utilizó estratégicamente para apoyar a medios de comunicación independientes, a la sociedad civil (con énfasis en los jóvenes) y las tareas electorales.

APLICACIONES

Las reglas de oro

La pequeña pero influyente comunidad diplomática en Sierra Leona mostró en conjunto un gran espíritu de colaboración, manteniendo contactos muy regulares respecto a actividades relacionadas con la democracia. Esta **puesta en común** de información y la coordinación de estrategias permitió a las misiones que promovían la democracia debatir y llegar a consensos sobre los asuntos fundamentales, así como coordinar qué misiones se harían cargo de la dirección de los distintos aspectos. La Alta Comisión británica ha desempeñado, desde 1992, el principal papel en el seno de la comunidad diplomática en Sierra Leona.

Los diplomáticos presentes en Sierra Leona también han intentado **comprender** la situación general del país mediante el contacto con un amplio espectro de actores interesados, como la sociedad civil, las ONG nacionales e internacionales, el Gobierno y, también, la comunidad internacional. Incluso aunque se dieron numerosos malentendidos, incluida una incomprensión general del conflicto y de la situación

histórica, y la incapacidad de muchos observadores para captar la naturaleza regional del mismo, los diplomáticos terminaron por entender que, aunque la capacidad del Gobierno y de la sociedad civil eran relativamente escasas, la comprensión por Sierra Leona misma del conflicto y de su propia historia resultaba fundamental para la respuesta internacional. Como ha señalado el antiguo Alto Comisionado británico, Alan Jones: “El mérito de lo que se ha hecho en Sierra Leona no corresponde exclusivamente a la comunidad internacional. Fundamentalmente corresponde al pueblo de Sierra Leona. Ellos son los que sufrieron los horrores de once años de guerra civil. Ellos son los que combatieron la injusticia”. ONG internacionales, como Human Rights Watch, que contribuyó a determinar los asuntos clave de derechos humanos en los que había que centrarse, y el International Crisis Group, cuyos análisis colaboraron a que la comunidad internacional comprendiera la realidad sobre el terreno del conflicto, fueron también fundamentales para una mayor toma de conciencia y un mejor entendimiento.

Información veraz

Los diplomáticos **informaron** de la situación en Sierra Leona a sus gobiernos de la forma más sincera posible. Por parte estadounidense, los informes se remitían periódicamente a Washington (salvo cuando la comunicación quedó interrumpida por cuestiones de inseguridad del personal) y se sabía que estos informes eran claros y creíbles. Los informes no dudaban en resaltar críticas al gobierno y la auténtica extensión de las atrocidades que se cometían, principalmente por el RUF.

Aunque los informes de la embajada estadounidense en Freetown de mediados de la década de los noventa también resaltaban la naturaleza regional de la guerra en Sierra Leona, a Washington le llevó mucho tiempo comprender este conflicto; incluso a pesar de los informes objetivos que se recibían de Freetown: hasta que los británicos se movilizaron para actuar contra el RUF, en 1999, no se consideró una prioridad política responder a la situación. Ello llevó a las posteriores visitas en 1999, primero del Embajador Extraordinario estadounidense para la Cuestión de los Crímenes de Guerra y a continuación de la Secretaria de Estado del mismo país. Estas visitas ayudaron a elevar el grado de atención prioritaria a Sierra Leona por parte de Washington. El Gobierno británico comenzó a otorgar prioridad a Sierra Leona en 1999 a consecuencia de una serie de espacios informativos de la BBC que se emitieron tras la toma de Freetown. Estas noticias revelaron las atrocidades que se estaban cometiendo contra civiles inocentes e influyeron en la actuación del Reino Unido en respuesta a las mismas. Medios de comunicación escritos y televisivos estadounidenses, en particular el *Washington Post*, el *New York Times* y la CNN (incluido el *Llanto de Freetown*, del periodista sierraleonés Sorious Somura) también aumentaron el conocimiento y el interés respecto al conflicto por parte de los estadounidenses. Para concluir, los informes sobre Liberia y Sierra Leona del Grupo de Expertos de la ONU contribuyeron a aumentar la toma de conciencia de la comunidad internacional y mejorar la comprensión de los aspectos regionales del conflicto que allí tenía lugar.

Desde 2001, la comunidad diplomática estuvo profundamente implicada en la **información** a la población sierraleonesa, mediante el apoyo a los medios de comunicación independientes. Las misiones facilitaron con frecuencia información a los medios con los puntos de vista de sus gobiernos respectivos, apoyando también a ONG, nacionales e internacionales, dedicadas a la comunicación, por escrito y radiofónica,

facilitando financiación, apoyo a las radios comunitarias y promoción de actividades de medios de comunicación independientes.

Trabajar con el Gobierno

La comunidad diplomática en Freetown ha desempeñado un importante papel, tanto en el **asesoramiento** como en la **creación de capacidad/institucionalización**. Cuando, en los noventa, el presidente Kabbah controlaba el Gobierno (de acuerdo con un proceso de ahora sí; ahora no; ahora, de nuevo, sí, entre 1996 y 2002), los diplomáticos ofrecieron a Kabbah, y al Gobierno en general, el asesoramiento oportuno y fundamental. El embajador estadounidense Joseph Melrose también participó en estrechas conversaciones con el presidente Kabbah respecto a cómo hacer frente judicialmente al apresamiento de los soldados de la ONU, en particular al tratarse de una clara violación por el RUF de los términos del Acuerdo de Lomé. Los debates entre Kabbah y Melrose giraron alrededor de la preocupación de que el sistema judicial de Sierra Leona no iba a poder tratar al RUF de la forma debida. Melrose también ofreció asesoramiento sobre la redacción de la normativa sobre la TRC que fue aprobada por el Parlamento. En la primera mitad de la presente década, el Alto Comisionado británico, Alan Jones, y el embajador estadounidense, Peter Chaveas, se reunieron frecuentemente con el presidente Kabbah para tratar de una amplia variedad de asuntos urgentes y actuaron como interlocutores con funcionarios oficiales de alto nivel.

La comunidad diplomática, en especial Gran Bretaña, ha desempeñado un papel fundamental en los esfuerzos por fortalecer la capacidad de unas instituciones estatales absolutamente inadecuadas. Los británicos están, en la actualidad, en el proceso de facilitar muy importante financiación y apoyo a un programa decenal de reforma del sector de la seguridad (SSR, *por sus siglas en inglés*), que incluye equipamiento, formación y reestructuración, tanto de los militares como de las fuerzas policiales, y que está siendo dirigido por el IMATT. La mayor parte de la financiación al SSR procede del Equipo Interministerial de Coordinación para la prevención de conflictos en África del Reino Unido. Además, este país apoya un proceso de descentralización muy importante, así como un proyecto quinquenal, con un coste de 25 millones de libras esterlinas (financiado vía DFID), para desarrollar un sector judicial eficaz y responsable, capaz de atender los intereses y necesidades de los sierraleoneses, en particular los pobres y marginados. Por último, el Reino Unido está financiando la Comisión Anticorrupción (ACC, *por sus siglas en inglés*) y, a través del DFID, ha facilitado apoyo en general para la reforma de otros ministerios e instituciones estatales desde finales de la década de los noventa. EE. UU., mientras tanto, ha complementado los esfuerzos británicos a favor de la SSR y la reforma del sector de la justicia. EE. UU. organiza programas para la mejora de las relaciones cívico-militares dirigidos al personal militar y civiles, y ha iniciado también un programa significativo entre los militares para hacer frente al VIH/SIDA y enviado también a un pequeño número de militares sierraleoneses a EE. UU. para su formación. Respecto al sector de la justicia, EE. UU. ha traído al país expertos juristas estadounidenses para breves programas de creación de capacidad y ha prestado ayuda para la repoblación de la biblioteca jurídica del Tribunal Supremo en Freetown. Finalmente, varias ONG internacionales (ONGI), con apoyo financiero de diversos miembros de la Comunidad de Democracias, han facilitado formación a parlamentarios nacionales. Sin embargo, el apoyo a las débiles instituciones de Sierra Leona no se ha librado de cierto grado de controversia. Por ejemplo, los británicos han sido criticados por dar prioridad a la reforma policial sobre

la militar, causando resentimientos en el seno de las fuerzas armadas. Además, se ha desatendido el sistema penitenciario, siendo así que el estado de las prisiones es lamentable y muchos internos llevan años en la cárcel pendientes de juicio. La ACC nunca ha llegado a funcionar realmente y no ha perseguido casos de corrupción muy serios en las altas esferas. En consecuencia se han derramado millones de dólares sobre un organismo que se suponía que iba a combatir la corrupción y que, irónicamente, ha dado muestras de estar corrupto en sí mismo. Los británicos, aunque no sólo ellos, no han llegado a hacer uso de su situación predominante como donantes para presionar al Gobierno para que mejore la ACC. Aún así, el recién elegido nuevo presidente, Ernest Bai Koroma, ha hecho votos de hacer frente a la corrupción y ha designado a Abdul Tejan-Cole, un líder de la sociedad civil muy respetado, como nuevo jefe de la ACC, ilustrando de esta manera su compromiso de luchar contra la corrupción.

Ampliar horizontes

Los grupos de la sociedad civil han hecho importantes contribuciones a los procesos de paz y de democratización de Sierra Leona. Las misiones diplomáticas se mostraron muy activas **poniendo en contacto** grupos de la sociedad civil con ONG internacionales, ayuda exterior y otros tipos de apoyo. Desde los primeros años de la pasada década, el Reino Unido y EE. UU. han apoyado a la ONG local 50-50, una organización que ha trabajado para incorporar más mujeres al proceso político. Otros grupos centrados en las mujeres y los jóvenes han recibido también apoyo diplomático. En el momento de los preparativos para las elecciones de 2002, el director en el país de una ONG internacional (ONGI) dedicada a cuestiones de democracia y gobernanza, declaró: “La comunidad internacional ponía todas sus esperanzas en la sociedad civil... La sociedad civil tenía más credibilidad y capacidad de funcionamiento que los partidos (políticos)”. La comunidad diplomática ha apoyado también a la sociedad civil mediante su trabajo con observadores electorales locales. Antes de las elecciones de 2002, el National Democratic Institute (NDI) y el Foro de Iniciativas Democráticas (FORDI, *por sus siglas en inglés*), una ONG local, convocaron un seminario para debatir la supervisión de las elecciones. Este seminario dio lugar al Observatorio Electoral Nacional (NEW, *por sus siglas en inglés*), que se ha convertido en una coalición de más de 375 organizaciones locales e internacionales de la sociedad civil y una red nacional de observadores electorales civiles, encabezados por otra ONGI, la Search for Common Ground (SFCG, *por sus siglas en inglés*). Durante la elección presidencial de 2007, NEW situó a observadores de la sociedad civil, debidamente formados, en el 97% de los centros de votación de todo el país. NEW recibió financiación en 2007 del DFID, la NDI y el Fondo canadiense para iniciativas locales. NEW ha colaborado por tanto, en los últimos cinco años, en garantizar la transparencia de las elecciones. Antes de ellas, la NDI también colaboró en la preparación de ONG locales para que contribuyeran al registro y formación de los votantes. Debe señalarse que tanto la NDI como la Search for Common Ground recibieron de EE. UU. y el Reino Unido la mayor parte del apoyo para sus actividades en Sierra Leona desde 2001, y que gozan del mayor respeto de la comunidad diplomática.

Además de facilitar apoyo a la sociedad civil, los diplomáticos han destacado también en Sierra Leona en cuanto por su capacidad de **convocatoria**. Las misiones diplomáticas han apoyado a la Comisión Electoral Nacional (NEC, *por sus siglas en inglés*), el organismo gubernamental creado para la organización y la celebración de las elecciones. En los primeros días de la NEC (antes de las elecciones de 2002), la ONU,

el Reino Unido, EE. UU. y la UE le proporcionaron un enorme apoyo para hacer posible su funcionamiento, incluida la asistencia técnica, material y financiera. La actuación de la NEC fue tan desastrosa que, tras las elecciones parlamentarias de 2004, fue necesario desmantelarla y reestructurarla casi completamente. La NEC reconstituida, bajo la dirección de Christiana Thorpe, reputada y experimentada veterana de la sociedad civil y de cargos gubernamentales, está considerada en la actualidad mucho más capaz, neutral e independiente. Muy recientemente, la NEC recibió alabanzas de la comunidad internacional por su supervisión de la elección presidencial de 2007, libre y limpia. Además, antes de las elecciones de 2002, la comunidad diplomática proporcionó financiación a FORDI para la creación del Centro de Recursos para los Partidos Políticos (PPRC, *por sus siglas en inglés*), un centro de recursos y formación en Freetown para uso de los partidos políticos, que incluye ordenadores y una fotocopiadora a los que tienen acceso todos los partidos políticos legales, junto con salas de reuniones. Las salas de reuniones se utilizan para formación por los partidos políticos, diálogo entre partidos y reuniones de estos con la NEC. La comunidad diplomática también utiliza este espacio para reunirse con líderes de los partidos y candidatos presidenciales.

Los diplomáticos han **facilitado** las negociaciones y procesos de paz, e intentado fomentar el diálogo político y la reconciliación. Por ejemplo, Joseph Melrose, el embajador estadounidense, se reunió en privado en numerosas ocasiones con la dirección del RUF, incluido Foday Sankoh, intentando forzar un alto el fuego. La comunidad diplomática ha actuado también en la promoción del diálogo, alcanzado de forma más visible mediante el apoyo diplomático al Tribunal Especial y a la TRC. Los diplomáticos han mostrado también su apoyo al diálogo político, ofreciendo públicamente respaldo a la Comisión de inscripción de partidos políticos, un organismo creado para garantizar la pacífica representación política de la población mediante la inscripción independiente y la supervisión equilibrada de los partidos. Este apoyo se hizo evidente mediante el comunicado hecho público en 2006 y suscrito por la embajada de EE. UU., la Alta Comisión británica, la Comisión Europea y la embajada alemana. Un apartado de la nota de prensa dice: “Confiamos en que los partidos políticos de Sierra Leona... al aproximarse las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2007, aprovechen esta oportunidad para instruir e informar al electorado, generando un sincero y vigoroso debate nacional sobre asuntos de interés general. Un debate con estas características es un elemento fundamental para que Sierra Leona consiga dejar atrás su turbulento pasado”. Muy recientemente, después de las tensas elecciones de 2007, la embajadora de EE. UU., June Carter, y la Alta Comisionada británica, Sarah MacIntosh, trabajaron con cierto número de grupos de la sociedad civil, locales e internacionales, para organizar un acto orientado a la reconciliación general y el diálogo entre mujeres y que también alentó y apoyó la participación femenina en las elecciones locales que se celebraron a continuación. La primera dama, Sia Koroma, fue la anfitriona los dos días del acto y la oradora principal la comisionada de la NEC, Christiana Thorpe.

Los diplomáticos han utilizado la **financiación** – canalizada tanto directamente a través de las misiones como de las agencias de cooperación – para apoyar la promoción de la democracia en Sierra Leona. A partir del 2002, se han dedicado cantidades significativas a la preparación y la celebración de elecciones, la MINUSIL, los programas de DDR, la creación de capacidad de las instituciones gubernamentales, la lucha contra la corrupción, las reformas en la industria diamantífera y el apoyo a la

sociedad civil y los medios de comunicación independientes. Además de EE. UU., el Reino Unido y la ONU, los principales donantes que actúan en Sierra Leona son la Comisión Europea, Canadá y Alemania.

EE. UU., por ejemplo, ha proporcionado fondos a grupos locales pro-democracia y pro-derechos humanos a través del Fondo para la democracia y los derechos humanos, financiado por USAID, así como pequeñas subvenciones a grupos comunitarios a través del proyecto especial de Autoayuda del embajador, que apoya diversas actividades como iniciativas económicas a pequeña escala y teatro comunitario. La Oficina de Iniciativas Transicionales (OTI, *por sus siglas en inglés*) de la USAID también proporcionó fondos para las conversaciones de paz de Lomé, así como a otros proyectos de resultados inmediatos (incluido el apoyo a medios de comunicación independientes). La financiación de EE. UU. para apoyar las elecciones parlamentarias y presidenciales se ha canalizado a través de ONGI como SFCG, NDI, IFES, el International Republican Institute (IRI) y el Fondo Nacional pro Democracia (NED, *por sus siglas en inglés*).

Además, el apoyo financiero a la reforma de la industria diamantífera ha incluido la ayuda al establecimiento del Proceso de Kimberley para la certificación de los diamantes como procedentes de zonas no conflictivas, así como las iniciativas comunitarias para apoyar a las comunidades mineras y a los propios mineros.

Debería señalarse que gran parte del dinero proporcionado multilateralmente al Gobierno no se ha gastado de la forma que se pretendía, debido a la permanente corrupción gubernamental y a la carencia de una supervisión por la comunidad internacional y de mecanismos contables de los desembolsos de fondos de los donantes. Los sistemas financieros del Gobierno no han sido suficientemente analizados ni mejorados, y el Gobierno ha aceptado con frecuencia financiación para proyectos que no está dispuesto a poner en marcha. Por ejemplo, se produjo un importante escándalo con motivo de las elecciones parlamentarias de 2004, cuando se conoció un demoledor informe de IFES sobre la actuación de la NEC, las irregularidades generalizadas y la malversación de fondos (este informe no se hizo público y llevó a una revisión de la NEC).

Defensa de los demócratas

La comunidad diplomática en Sierra Leona también ha sido fundamental en la **verificación** de las elecciones. Desde las elecciones de 1996, la supervisión de las elecciones ha sido parte importante de la diplomacia para las misiones que promueven la democracia. La comunidad diplomática ha proporcionado también apoyo a las elecciones en general y contribuido con grandes cantidades de dinero a las presidenciales, parlamentarias y locales. Los británicos llevaron la voz cantante entre la comunidad internacional en la preparación de las elecciones presidenciales de 1996. EE. UU. y la UE también desempeñaron papeles de apoyo. Las elecciones presidenciales de 2002, las primeras desde el fin oficial de la guerra civil, fueron estrechamente supervisadas por los diplomáticos, que les otorgaron una prioridad diplomática de la mayor importancia. Una vez más, el Reino Unido, EE. UU., la UE y la ONU proporcionaron la mayor parte de la financiación de las elecciones. El embajador estadounidense Chaveas obtuvo el uso de dos helicópteros alquilados que se desplazaron por todo el país para cubrir los huecos en la preparación del día de la votación. El Reino Unido, la UE y EE. UU. enviaron, todos ellos, equipos de dos

observadores electorales a lo largo y ancho del país para supervisar las elecciones. Los observadores internacionales también han participado en la supervisión de las elecciones posteriores, incluidas las presidenciales de 2007, en las que los resultados tuvieron la fenomenal consecuencia de la pacífica transferencia democrática del poder a través de las urnas al triunfar en la segunda votación Ernest Bai Koroma, líder del opositor APC. La elección de Koroma fue considerada por muchos más como un rechazo del SLPP y sus años de gobierno inepto y corrupto que como un referendo sincero o motivado del APC. A pesar de ello, la transición pacífica a un gobierno de la oposición es un resultado extremadamente significativo para Sierra Leona.

CONCLUSIÓN

Aunque la paz en Sierra Leona sigue siendo en cierto modo frágil, el compromiso diplomático en Sierra Leona ha permitido al país superar la guerra civil y comenzar el largo y arduo camino de la pacificación y la reconstrucción. Una vez que el Reino Unido y la ONU decidieron, a partir de los últimos noventa y culminando en mayo de 2000, comprometerse a largo plazo de forma más sincera y vigorosa, hubo otros que siguieron sus pasos. Hoy día, sin embargo, Sierra Leona sigue siendo uno de los países más pobres del mundo (en el año 2006 ocupaba el puesto 176 de los 177 países listados de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano de la ONU; la tasa de alfabetización de adultos es del 31% y entre las mujeres el 18%), y aún necesita hacer frente a muchas de las causas profundas de la guerra civil, incluidas las cuestiones de corrupción, el abuso de poder de los políticos y los jefes locales y la carencia de oportunidades económicas para la mayoría de los sierraleoneses, en particular para la creciente población juvenil.

En la actualidad, en Sierra Leona existe un Gobierno que funciona, incluidos un presidente y una cámara legislativa elegidos en elecciones libres y limpias por el pueblo; un sistema judicial que, aunque con graves defectos, ha mostrado signos de mejora; un sector de seguridad sometido a una completa reforma y una sociedad civil que cada vez se muestra más activa. Aunque las elecciones no sean de ninguna manera una panacea, las elecciones presidenciales de 2007 parecen haber constituido un importante paso adelante para el país. La elección instauró un Gobierno que, al menos, es visto como digno de crédito por la comunidad internacional y por la propia población. La elección, combinada con la garantía de seguridad ofrecida por los británicos y la importante presencia de las fuerzas de MINUSIL hasta 2005, ayudaron a consolidar la paz y permitieron a Sierra Leona seguir adelante para centrarse en otros aspectos críticos del proceso de democratización, como la institucionalización, la lucha contra la corrupción, proporcionar espacios para el desarrollo de la sociedad civil y garantizar la libertad de prensa y el Estado de Derecho. Aunque los avances en algunos de estos campos han sido extremadamente lentos, el nuevo Gobierno se ha comprometido a aplicar prácticas de transparencia, como declaraciones de bienes, sin precedentes, y muy raras en África. El jefe de la Comisión Anticorrupción, Abdul Tejan-Cole, goza de gran consideración profesional, en el interior y en el exterior, y tiene amplias atribuciones.

El continuo compromiso internacional en Sierra Leona a partir de los últimos años noventa ha ilustrado el papel, en general positivo que la comunidad internacional puede desempeñar una vez que decide comprometerse. La reciente declaración de Sierra Leona como país prioritario por la Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU supone el reconocimiento de la necesidad de que la comunidad internacional mantenga una atención suficiente sobre los acontecimientos posteriores a los conflictos, como en

Sierra Leona. En conclusión, Sierra Leona es un país en el que, si se juzga en comparación con su pasado, y en particular considerando el conflicto de los años noventa, la comunidad internacional ha conseguido resolver algo, en el intento de hacer frente a las causas subyacentes a la guerra, fomentar la institucionalización o consolidar la democracia, siga desarrollándose entre dificultades.

El país continúa estando profundamente dividido en cuestiones políticas, como lo muestran los enfrentamientos entre partidarios de distintos partidos políticos antes y después de las elecciones locales de 2008. Las heridas de una década y media de conflicto armado siguen sin cicatrizar. Pero, desde las elecciones de 2007 y 2008 se puede apreciar un nuevo espíritu de orgullo cívico y de compromiso, con incluso personas desempleadas pagando sus impuestos y exhibiendo con orgullo los justificantes de pago.

Un desempleado residente en Freetown le dijo a un periodista de la BBC: “No tenemos trabajo, nada que hacer, ni un lugar donde dormir... Pero quiero contribuir al desarrollo de mi país. Pagué los impuestos porque quiero que mi país se reconstruya”. Se han realizado esfuerzos por detener la tala ilegal de madera, que era desmesurada cuando el país estaba en la práctica en el desgobierno. Sierra Leona no puede ir más progresar, y parece, que, por fin, avanza en esa dirección.

El camino de Tanzania hacia una democracia pluripartidista: análisis de los esfuerzos de una misión

NOTA INTRODUCTORIA

La presente monografía intenta ilustrar el apoyo al desarrollo de la democracia desde el punto de vista de las actividades de una Misión diplomática en una transformación realizada en profundidad aunque pacíficamente. Examina la experiencia de la Alta Comisión Canadiense en los primeros años de la década de los noventa en Tanzania, que en ese momento estaba transformando su gobernanza desde un estado socialista centralizado a una democracia pluripartidista. Naturalmente, las misiones de algunas democracias actuaban para ayudar al desarrollo democrático y económico del país, aunque el presente capítulo no se propone destacar los esfuerzos canadienses y descuidar la importancia de otros. No obstante, el hecho de que la misión canadiense orientara prácticamente todo su programa respecto al país hacia el objetivo final del desarrollo democrático, con la inclusión de una reforma judicial y económica, lo convierte en un útil ejemplo que debe destacarse desde la perspectiva del uso plural del “instrumental del diplomático”.

Antecedentes

Sinopsis: En el momento de la independencia de Gran Bretaña en 1962, Tanganica se convirtió en un Estado socialista, de partido único centralizado. En 1964 Tanganica se fusionó con Zanzíbar para formar Tanzania, pero el modelo de gobernanza basado en el dominio de un partido único perduró durante 30 años, con una modificación del nombre, aunque no del método, respecto a Zanzíbar. En 1992, en un cambio de gobernanza bajo la paternal mirada del legendario primer Presidente de Tanzania, el anciano Julius Nyerere, Tanzania reformó su constitución para abrir paso a una democracia pluripartidista y una economía de libre mercado. Fue éste un acontecimiento en la historia política de Tanzania tan radical como lo había sido la lucha del joven Nyerere para asegurar la independencia nacional treinta años antes. La Alta Comisión Canadiense fue una de las misiones que en Tanzania intentaron acompañar al gobierno y al pueblo tanzanos en su transformación voluntaria y pacífica.

Presiones para el cambio

A mediados de los ochenta, el gobierno tanzano se encontraba sujeto a una considerable tensión debido a una economía de subsistencia que se hundía y le había empujado a buscar ayuda extranjera para sobrevivir. Empezó a surgir una sociedad civil informal. Se constituyeron grupos en torno al descontento por la necesidad de mayores libertades políticas y beneficios económicos más generalizados. El nacimiento de una oposición de hecho recibió un espaldarazo significativo cuando el ex Presidente Julius Nyerere se pronunció en febrero de 1990 y puso en cuestión la legitimidad exclusiva del partido gobernante, el Chama Cha Mapinduzi (CCM), con el argumento de que había perdido contacto con el pueblo. Así mismo, la comunidad donante, fatigada con las necesidades siempre crecientes de África, argumentaba, bajo la égida del Banco Mundial, que

“subrayar la letanía de los problemas de desarrollo de África es una crisis de gobernanza”. El Gobierno tanzano, como otros en África, respondió a las crecientes presiones combinadas, internas y externas, para el cambio. Tanzania, bajo la enorme influencia y talla de Nyerere, una de las grandes figuras del proceso de emergencia de África del colonialismo, inició, aunque a regañadientes, sus primeros pasos para poner fin a su singular modelo africano de socialismo de partido único.

En febrero de 1991, el gobierno nombró al Presidente del Tribunal Supremo, Francis Nyalali, para dirigir una comisión que debía analizar si Tanzania podría funcionar en un medio pluripartidista y remitir en diciembre el informe correspondiente.

El controvertido informe de la Comisión de Nyalali recomendaba que Tanzania estableciera ciertamente una democracia pluripartidista, y señaló 40 ejemplos de legislación “represiva” que deberían modificarse para facilitar la reforma. Recomendaba también un programa para la transición, junto con la creación de un organismo que supervisara el proceso, lo que debía conllevar una nueva redacción de la constitución. Ello exigía asimismo una considerable campaña de información pública para animar a los ciudadanos al ejercicio de sus nuevas responsabilidades.

En el partido gobernante, el CCM, surgió una oposición inmediata y significativa ante el alcance de las recomendaciones del informe. Aunque estaba de acuerdo con un estudio de opciones, el Presidente Mwinyi declaró a la prensa local su oposición a que se realizara un decisivo movimiento hacia la democracia pluripartidista. No obstante, Nyerere, que había renunciado a la Presidencia en 1985, permanecía como Presidente del CCM y, tras presidir un Congreso del Partido, todavía bajo su liderazgo, aceptó unánimemente la recomendación de la Comisión de Nyalali para instaurar la democracia pluripartidista. En consecuencia, la constitución fue modificada en febrero de 1992.

Estos sucesos se desarrollaron en un ambiente de cambios similares en la vecina Kenia, donde, no obstante, la reforma de la constitución para permitir una democracia pluripartidista se llevó a cabo, en gran medida, como respuesta reticente a la presión de los donantes occidentales y, especialmente, del Banco Mundial.

El inicio de la política pluripartidista

En junio de 1992 se aprobó la Ley de Partidos Políticos, que anulaba el artículo de la Constitución tanzana que consagraba el partido único. En aquel momento había un abundante número de grupos dispuestos a presentarse como partidos políticos en un sistema pluripartidista con el fin de presionar en favor de sus intereses para mejorar las estructuras económicas, obtener una mayor transparencia en la información pública y mayor libertad en el comercio, el consumo y el ámbito personal.

Pero el camino del aprendizaje era muy abrupto. Como no había habido un pasado de política pluripartidista en el país, no había experiencia en Tanzania de una oposición política, y al mismo tiempo leal, al Gobierno. Todos los partidos nuevos estaban dirigidos por disidentes del CCM, que había sido el único terreno donde se había practicado la política. Algunos de ellos habían sido expulsados por diferencias de

estrategia con el partido gobernante; otros simplemente se habían marchado, insatisfechos con el régimen de entonces. Todos tenían algo en común: se oponían al control ejercido por la elite dirigente del CCM.

Por su parte, los propios reflejos del CCM se habían conformado mediante una larga experiencia de gobierno de partido único, en la que oposición al CCM equivalía a oposición al Gobierno, lo que se consideraba prácticamente una traición. Esta hostilidad instintiva que reinaba entre la elite dirigente y hacia la idea de oposición política continuó siendo un problema durante algunos años.

Por su recelo hacia las fuerzas emergentes de la oposición, el Gobierno era especialmente consciente de las presiones externas, que supuestamente habían desempeñado una función tan importante en el cambio de Kenia a un sistema pluripartidista. Las autoridades tanzanas eran alérgicas, por tanto, a la idea de una ayuda exterior a los nuevos partidos políticos, lo que consideraban una interferencia externa en la soberanía nacional. La ayuda económica a los nuevos partidos por parte de cualquiera que no fuera un partidario local era arriesgada e inoportuna.

No obstante, el resultado del pluripartidismo respecto a la competitividad era muy desigual. Con el sistema de partido único, el Estado y el partido CCM habían sido económicamente una y la misma unidad. Después de adoptarse la nueva constitución, el Gobierno y el CCM se configuraron como entidades separadas y cesó la financiación pública de los partidos políticos, pero no antes de que al CCM se le facilitaran importantes activos e inversiones del sector privado para financiar sus actividades. Los partidos de la oposición, en su inexperiencia, tenían dificultades para obtener dinero.

Recursos y medios de las misiones diplomáticas

En ese clima de inseguridad y sospechas, Canadá, junto con otros donantes occidentales y países con ideas afines, respondió con cautela, dando la bienvenida al movimiento hacia una democracia pluripartidista, aunque mostrándose receptivo a los intereses del Gobierno. Tanzania había sido un socio mayoritario en la asistencia al desarrollo a lo largo de los años, y Julius Nyerere había sido algo semejante a un alma gemela del Primer Ministro canadiense Pierre Elliott Trudeau. Así que, mientras la Alta Comisión tenía la capacidad de influir favorablemente, los niveles superiores del Ministerio de Asuntos Exteriores disponían de poco margen para dedicar una atención suficiente a los sucesos de Dar-es-Salaam. Pero, mientras el gobierno tanzano había acogido favorablemente la aparición de nuevos partidos políticos, la Alta Comisionada, Patricia Marsden-Dole y el Alto Comisionado adjunto, Terry Jones, decidieron que convendría a los intereses de los dos gobiernos hacer todo lo que la Alta Comisión pudiera para alentar la transición a una democracia pluripartidista, salvo facilitar ayuda económica a los propios partidos políticos.

UTILIZACIÓN DEL INSTRUMENTAL DEL DIPLOMÁTICO

El periodo de apoyo para la transformación a una democracia pluripartidista, cubierto en el presente caso de estudio, se extiende aproximadamente desde febrero de 1992 a junio de 1994.

Reglas de oro

La Alta Comisión era muy consciente de la necesidad de atender a las realidades y preocupaciones tanzanas en la concesión de apoyo a los partidos políticos y en la contribución a otras áreas de transformación en Tanzania, como la consolidación de medios de comunicación independientes y la reforma del sistema de justicia. Ello significaba escuchar y comprender antes que dar lecciones.

El intercambio con otros miembros de la comunidad diplomática de países democráticos era un proceso que no estaba, por lo general, estructurado, excepto en lo que respecta al “Grupo de Donantes Occidentales”, que se reunía con regularidad para debatir y coordinar muy flexiblemente la asistencia al desarrollo al Gobierno de Tanzania. La asistencia directa a la sociedad civil no había alcanzado a principios de los noventa la importancia que posee en la actualidad, pero hubo intercambios de información entre los socios occidentales y los locales, para evitar duplicaciones innecesarias. Para supervisar las elecciones, hubo una considerable división del trabajo, especialmente entre los diplomáticos canadienses, británicos y franceses. Como se menciona más adelante, las misiones democráticas también realizaron gestiones conjuntas en algunos asuntos críticos relativos a la independencia de la prensa.

Obtener la verdad

La constitución tanzana preveía la libertad de expresión de la prensa. No obstante, diversas leyes, como las Leyes de Prensa y Radiodifusión, limitaban el funcionamiento efectivo de los medios de comunicación, y el Gobierno, a través del Registro de Periódicos, presionaba sutilmente a los periodistas para que practicaran la autocensura.

La Alta Comisión Canadiense creía que unos medios de comunicación libres y vigorosos eran un elemento esencial para informar a una sociedad que iba a abrazar una política pluripartidista. Los medios de comunicación podían proporcionar observaciones críticas y asesoramiento, recoger las reacciones populares y ofrecer una medida de responsabilidad a una sociedad y a un Gobierno que tanteaban su camino durante un desigual periodo de transición, y que todavía no estaban acostumbrados a un debate público sólido.

Antes de que el informe de la Comisión Nyalali fuera publicado, los periodistas se mostraban muy cautos ante el hecho de que los vieran entrevistarse con diplomáticos. En la atmósfera más liberal que prevaleció después del Informe de 1991, dichas relaciones se hicieron más fluidas.

En consecuencia, la Alta Comisionada, Marsden-Dole, y su adjunto, Terry Jones, se reunían de forma regular y pública con periodistas independientes. Ello reforzó su credibilidad y su situación, así como su independencia. En las reuniones celebradas en la Alta Comisión, o en los domicilios de diplomáticos canadienses, hubo algún debate sobre cómo los partidos y los medios de comunicación podían ejercer una oposición leal. Asimismo, los funcionarios canadienses proporcionaron información objetiva sobre sucesos internacionales e informes de organismos internacionales que eran del dominio público, pero que no eran accesibles a los medios de comunicación tanzanos, en aquellos días anteriores a Internet. Se valoraban en especial los informes recientes del

Banco Mundial, del FMI y del Club de París, pues a menudo trataban asuntos relevantes para la situación económica tanzana.

Nyalali, Presidente del Tribunal Supremo, redactó una serie de charlas radiofónicas sobre los derechos individuales en Tanzania, como parte de la educación política de la sociedad después de la reforma de las leyes básicas y del procedimiento penal. Las charlas eran importantes, especialmente en zonas rurales, donde había mucho analfabetismo y el acceso a la prensa no era fácil. La Alta Comisión Canadiense pagó para que estas charlas se difundieran a lo largo del país.

Trabajar con el Gobierno

La Alta Comisión Canadiense *dialogó* también con el Gobierno para promover que se aceptase el derecho de los medios de comunicación informados a criticar las políticas gubernamentales. El periodo de adaptación no siempre fue tranquilo. En la libertad relativamente creciente que los medios de comunicación sentían en el periodo posterior a Nyalali, la cobertura informativa estaba trufada de opiniones, y la prensa independiente empezó a comentar asuntos que habían sido tabú con anterioridad, incluidos detalles insidiosos de la vida personal del Presidente y pormenores de la ostentosa riqueza personal de algunos funcionarios gubernamentales de muy alto rango. Las autoridades respondieron deteniendo a los periodistas y acusándolos de alta traición. La Alta Comisión se quejó a las autoridades y les propuso que los informes incendiarios de los medios de comunicación pudieran ser considerados libelos, como ocurre en una sociedad democrática. Los funcionarios tuvieron la honradez de responder que el problema era que la mayoría de los informes eran, en el fondo, certeros.

Dada la creciente libertad experimentada por los medios de comunicación para informar sobre asuntos prohibidos hasta la fecha, las misiones occidentales temieron que el Gobierno pudiera reaccionar estableciendo controles sobre las libertades de prensa recientemente otorgadas. En esta situación, la Alta Comisionada, Marsden-Dole, encabezó una iniciativa diplomática informal de embajadas occidentales ante el Gobierno, abogando por la libertad de prensa y la transparencia en las actividades oficiales. No quedó claro si la iniciativa influyó en el Gobierno, pero no se realizaron nuevos controles, y se retiró la acusación de traición contra los periodistas. Por su parte, la prensa se contuvo a partir de entonces, limitando sus informes y observaciones a asuntos no personales y a las políticas gubernamentales.

Ampliar horizontes

Con el fin de reforzar la confianza y la credibilidad pública de los nuevos partidos políticos, los diplomáticos canadienses se propusieron que los vieran en público con los nuevos líderes, convocándolos a sus oficinas y recibéndolos oficialmente en la Alta Comisión Canadiense. Durante dichos encuentros, los funcionarios pusieron a su disposición material actualizado y oportuno, que incluía informes y estudios realizados por organismos internacionales, como el Banco Mundial, para ofrecer datos y documentación en apoyo de políticas y programas. Una vez más, dicho material era de dominio público y, a menudo, era pertinente para la situación de Tanzania, pues incluso los políticos tanzanos en el poder no estaban familiarizados con la existencia y utilidad de tales importantes documentos.

La situación ofreció la posibilidad de convocar y facilitar oportunidades a los diplomáticos extranjeros. La plétora de nuevos partidos que surgieron, agravada por la falta de experiencia y de habilidades organizativas, dividió y debilitó su efectividad. Por ejemplo, sin una agenda específicamente canadiense, pero en un intento por animarlos a cooperar mutuamente, la Alta Comisión convocaba a los líderes de los nuevos partidos al domicilio del Alto Comisionado Adjunto, donde podían reunirse, analizar la situación y, posiblemente, incluso colaborar sin la presión de la prensa o sin la necesidad de preparar una declaración pública sobre dichas deliberaciones. El partido en el poder, el CCM, fue invitado a participar, pero decidió no hacerlo. No obstante, las autoridades apostaron funcionarios del Servicio de Inteligencia tanzano a la entrada de las instalaciones de la Alta Comisión Canadiense para anotar los nombres de los que acudían.

Al final, los 24 partidos nuevos declararon, no obstante, su intención de tomar rumbos distintos. Sin embargo, pocos entre los nuevos líderes tenían algo de experiencia en la gestión de un partido político, aunque previamente habían sido miembros del CCM y, en algún caso, habían ostentado cargos ministeriales. Con el fin de facilitar la organización y el funcionamiento de los partidos políticos, la Alta Comisión organizó un taller de un día de duración para los nuevos líderes. Ed Broadbent, antiguo jefe de un partido político nacional socialdemócrata en Canadá y Presidente del Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, dirigió un seminario sobre la mecánica de crear, financiar y poner en funcionamiento un partido político. La Alta Comisión se aseguró de buscar el apoyo moral del CCM al proyecto, pero, al final, el partido en el poder sólo envió un observador para vigilar el desarrollo del curso.

Asimismo, se hizo especial hincapié en ofrecer ejemplos. Al final de 1991, mientras se encontraba investigando y preparando su informe, el Presidente del Tribunal Supremo, Nyalali, visitó Canadá por iniciativa de la Alta Comisión para entrevistarse con su homólogo canadiense y con parlamentarios y funcionarios del Gobierno Federal. De manera similar, la Misión propuso y organizó una visita de trabajo del portavoz de la Casa de Tanzania y otros funcionarios del Parlamento para analizar con sus homólogos canadienses el funcionamiento del Parlamento bajo las nuevas condiciones pluripartidistas.

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO DE DERECHO

Con el sistema del partido único, los ancianos de las aldeas de las zonas rurales juzgaban los casos penales y civiles, asesorados por un Comisionado de Distrito designado por el CCM que ostentaba el voto decisivo. La organización de la sociedad en grupos de diez familias bajo el ojo servicial y vigilante de un líder del CCM, el líder de las diez células, otorgó un peso político suplementario a las intervenciones del Comisionado. Al mismo tiempo, la justicia se hizo más política, arbitraria e injusta para todos, excepto para aquellos que podían sobornar a los líderes locales del CCM.

El Juez Francis Nyalali desempeñó una importante función en el cambio de este sistema. Declaró que la reforma política para constituir un sistema pluripartidista ayudaría a asegurar que la administración de justicia no estuviera nunca más en las manos de los políticos de un partido únicamente.

Ello implicó un énfasis mayor en el *asesoramiento* y la formación. La Alta Comisión trabajó diligentemente, tanto con el Presidente del Tribunal Supremo como con el Secretario de Justicia, para obtener el consentimiento del Gobierno para solicitar de varios donantes los fondos necesarios para la reforma del sistema judicial: la formación de jueces y magistrados; la mejora material de los principales juzgados; un mantenimiento seguro para evitar la manipulación de los archivos de los juzgados; el aprovisionamiento de manuales jurídicos, etc.

La Alta Comisión Canadiense dio una proyección material al esfuerzo mediante un proyecto para restaurar un importante juzgado en el centro de Dar es Salaam, que ayudó a **demostrar** la preeminencia del imperio de la ley en la sociedad tanzana. El magistrado Nyalali aprovechó la ocasión de la reapertura de dicho juzgado para dirigirse por radio a toda la nación con el fin de dar voz a las razonables expectativas de los ciudadanos tanzanos por una justicia limpia e imparcial.

SUPERVISIÓN DE LAS ELECCIONES

Las primeras elecciones pluripartidistas celebradas en Tanzania se celebraron para cubrir un escaño vacante en el Parlamento y tuvieron lugar en una circunscripción rural. La Alta Comisión Canadiense, trabajando junto a la Alta Comisión Británica, supervisó estas elecciones históricas, como lo hizo la Embajada francesa. Los diplomáticos canadienses, británicos y franceses estuvieron presentes de forma destacada en los centros electorales, en una muestra pública de apoyo a las elecciones, así como para *verificar* que eran libres y justas. Los funcionarios locales estaban familiarizados con los procesos electorales, pues Tanzania había celebrado elecciones desde su independencia, por lo que el paso a unas elecciones pluripartidistas a pequeña escala no fue difícil.

Realizar unas elecciones pluripartidistas generales era otra cuestión. El Gobierno creó una Comisión Electoral para organizar y llevar a cabo las primeras elecciones generales pluripartidistas en 1995. El Grupo de Donantes Occidentales proporcionó asistencia económica e información a la Comisión Electoral, incluidas las visitas de funcionarios electorales para reunirse con las comisiones electorales de los países donantes.

EL CASO SINGULAR DE ZANZÍBAR

Los acontecimientos en Zanzíbar siguieron un camino distinto, en lo que respecta a la vida política tanzana, pues la cultura política multi-isleña de Zanzíbar se había tratado siempre como un caso aparte. Los términos de la unión entre Tanganyika y Zanzíbar habían permitido que el Partido Afro-Shiraz (PAS) operara dentro del sistema de partido único del continente. Con el tiempo se transformó en una versión represiva del CCM. Con la llegada de un sistema pluripartidista en 1992, un nuevo partido, el Frente Cívico Unido (FCU), liderado por el Jeque Sharif Hamid, se convirtió en una amenaza para el CCM gobernante, especialmente en Pemba, la isla más pequeña, situada al norte de Zanzíbar.

Las embajadas occidentales encontraron muy difícil trabajar con nuevos partidos políticos en Zanzíbar, lo que resultaba casi imposible en la isla de Pemba, pues su

lejanía, su cultura cerrada y su sistema político hicieron de la asistencia exterior algo prácticamente imposible. No obstante, fue en Zanzíbar, y especialmente en Pemba, que era un bastión del líder del FCU, donde el sistema pluripartidista se estableció y planteó el mayor reto al partido en el poder en Tanzania, el CCM, hasta el extremo de que dicho partido obtuvo un margen de victoria del 1% en las primeras elecciones pluripartidistas, celebradas en 1995. El FCU proclamó que se había producido un amplio fraude y, como resultado, se suspendió la ayuda de los donantes. Por desgracia, las elecciones de 2000 se anularon debido a las irregularidades en 16 de las 50 circunscripciones de Zanzíbar. Los observadores de la Commonwealth declararon que las elecciones habían sido un caos total. A pesar de dichos problemas, estaba claro entonces que el apoyo popular a las políticas pluripartidistas ya se había establecido en Zanzíbar.

LA REFORMA DE LA ECONOMÍA

Al tiempo que se iban asentando las políticas pluripartidistas, lo mismo ocurría con la estrategia de reforzar al inexperto sector privado. El Banco Mundial había concedido su primer préstamo al Gobierno tanzano en 1986 con vistas a fomentar la actividad económica basada en el mercado, y ya en 1990 las pequeñas empresas callejeras eran evidentes, especialmente después de la liberalización del régimen de Sudáfrica, país vecino y socio. La mayoría de los demás donantes hicieron lo mismo, aunque China permaneció como un socio económico importante de Tanzania. El programa canadiense de ayuda proporcionaba fondos para microplanes económicos, mientras seguía ayudando a mejorar y sustentar la mejora y capacidad de respuesta de las empresas estatales, como el ferrocarril, las explotaciones cerealistas de Hanang, el aprovisionamiento de agua a Dar, la red eléctrica, etc. La Alta Comisión estaba activamente comprometida con las empresas canadienses de extracción de recursos para cambiar las numerosas restricciones legales y las actitudes institucionales que anteriormente habían bloqueado la inversión pública. La pública rendición de cuentas y el estado de derecho fueron aceptados lentamente como algo esencial tanto para la reforma política como para la económica.

CONCLUSIÓN: LA POLÍTICA PLURIPARTIDISTA ESTÁ CONSOLIDADA

Tanzania ha continuado progresando. Las elecciones generales de 2005 mostraron que la política pluripartidista se encuentra bien establecida a lo largo del país. Diez partidos han presentado a un candidato a la presidencia: el candidato del CCM, Jakaya Kikwetw, ganó con el 80% de los votos. En segundo lugar quedó el candidato del FCU con un 11%, un respetable resultado. En el Parlamento tanzano, el CCM ganó el 70% de los escaños; el resto de los escaños se repartió entre 6 partidos de la oposición. En Zanzíbar, el CCM ganó 30 escaños, y el FCU ganó 19.

La democracia pluripartidista se ha desarrollado en la relativamente remota Zanzíbar con un mínimo de apoyo y ayuda moral y económica. En el resto de Tanzania, las misiones diplomáticas han desempeñado una función constructiva y de apoyo que, sin duda, ha ayudado a crear una estructura en la que puede empezar a crecer la democracia pluripartidista. Lo que está claro es que, después de 30 años de partido único, el pueblo tanzano ha elegido y fraguado un sistema de gobernanza adaptado a su nación, basado en la democracia pluripartidista, unos medios de comunicación libres, la gestión

económica del sector privado y el imperio de la ley. Este gran éxito se ha conseguido gracias a los propios tanzanos.

Zimbabue: de la esperanza a la crisis

INTRODUCCIÓN

El abrupto derrumbamiento de Zimbabue, que ha pasado de ser un tranquilo “granero” a una desnutrida autocracia, se ha convertido en el paradigma del fracaso de los Estados poscoloniales de África. Y eso que la situación no siempre fue tan sombría: lejos de ello. En 1979, durante una transición que dejaba atrás una Rodesia gobernada por los blancos, el futuro del país parecía brillante. Con abundantes recursos naturales, un rico sector agrícola, una importante dotación de capital humano bien formado y una sólida administración central, Zimbabue parecía destinado al éxito. El gobierno del nuevo Primer Ministro Robert Mugabe, considerado como un héroe de la liberación por su papel en la lucha armada contra el dominio de la supremacía blanca, era integrador desde el punto de vista racial, aunando tanto las lenguas como las personas. El nuevo régimen de Harare fue reconocido en todo el mundo, a ambos lados del telón de acero y por el grupo de los países no alineados en vías de desarrollo.

Desde ese primer momento de optimismo, un lento declive, que los observadores occidentales han achacado casi totalmente al desgobierno de Mugabe, ha llevado a la paralización de una otrora vibrante economía agrícola, a la represión de los disidentes políticos, y a una violenta expropiación de tierras. Otros señalan el efecto surtido por unas primeras valoraciones optimistas y el dinero fácil de la década de los ochenta, seguido por la desestabilización social de los reajustes estructurales del decenio siguiente. A la vista de que la situación de Zimbabue empezó a empeorar notablemente en los noventa, y a la vista de la actitud cada vez más conflictiva del Presidente Mugabe, la Unión Europea, el Reino Unido, y los Estados Unidos, entre otros, decidieron materializar su oposición a los métodos del gobierno mediante sanciones y denuncias, y procuraron aislarlo mientras mantenían una segunda vía de acercamiento a través de los vecinos regionales de Zimbabue.

Pero entre los vecinos de Zimbabue, en la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC por sus siglas en inglés), la descripción que hizo Mugabe de los poderes occidentales como entrometidos neocolonialistas caló hondo en unos políticos y ciudadanos en sintonía con el lenguaje de la lucha por la liberación. El Presidente de Sudáfrica Thabo Mbeki y otros líderes de la SADC se abstuvieron durante cierto tiempo de criticar abiertamente a Mugabe para favorecer los intentos de compromiso y mediación. Sin embargo, aunque sus métodos sean diferentes, los líderes de la SADC declaran que persiguen el mismo objetivo que los líderes occidentales: una transición estable hacia un nuevo liderazgo que ahora, tras las elecciones de marzo de 2008, parece finalmente posible.

La realidad, sin embargo, es que ni las sanciones ni la “diplomacia tranquila” han aliviado la crisis monetaria y humanitaria del país. Con una inflación galopante de más del 100.000 por ciento y una población al borde de la hambruna, el régimen de Mugabe dejará tras de sí una economía devastada que tardará años en recuperarse, y una sociedad necesitada de reconciliación para curar las cicatrices de tanta violencia política. Además, el problema de la distribución de las tierras, que durante décadas ha estado en el corazón del conflicto de Zimbabue, sigue siendo un factor de división. El trabajo que queda por delante requerirá sin duda una importante capacidad técnica por parte de un gobierno muy erosionado que va a precisar el sólido respaldo de la

comunidad de donantes.

Las raíces del conflicto

La historia de la independencia de Zimbabue, de su liberación del colonialismo británico y del dominio de la supremacía blanca sigue desempeñando un papel fundamental en el discurso político. Rodesia del Sur, como era conocido anteriormente el país, fue ocupada por colonos blancos ya a finales del siglo XIX. En 1930, la Ley de Distribución de la Tierra restringió el acceso de los negros a la propiedad de la tierra y obligó a muchos de los que hubieran podido cultivarla a convertirse en mano de obra asalariada.

En 1965, Ian Smith, el Primer Ministro de Rodesia del Sur, temeroso de que el “viento del cambio” que recorría África en la estela de la descolonización llevara finalmente a la mayoría al gobierno de Rodesia, declaró unilateralmente la independencia, con respecto a Gran Bretaña, de su régimen de minoría blanca. La comunidad internacional declaró Rodesia un Estado ilegal y le impuso severas sanciones. Sólo fue reconocido por la Sudáfrica del apartheid.

Los grupos de liberación ZANU y ZAPU (predominantemente la mayoría Shona de la Unión Nacional Africana de Zimbabue respaldada por China y predominantemente la minoría Ndebele de la Unión del Pueblo Africano de Zimbabue respaldada por la Unión Soviética, respectivamente) intensificaron su campaña de guerrilla contra el dominio blanco, forzando finalmente a Smith a aceptar unas negociaciones. Las conversaciones de Lancaster House, en el Reino Unido, propiciadas por los británicos, desembocaron en las elecciones de 1980, supervisadas por los británicos, que dieron la victoria al líder de la independencia Robert Mugabe, del partido ZANU. Mugabe se convirtió en Primer Ministro y ha seguido siendo el jefe del Estado desde entonces, modificando la Constitución para convertirse en Presidente en 1987.

Violencia poscolonial

En 1982, el Primer Ministro Mugabe, temiendo una rebelión de su rival político y miembro del gobierno, Joshua Nkomo, le destituyó (el ZAPU se unió con el ZANU en 1987 formando el ZANU-PF, o Frente Patriótico, en lo que fue considerado como otra vuelta de tuerca hacia el Estado de partido único por el que Mugabe había estado abogando). Mugabe envió entonces la Quinta Brigada, entrenada en Corea del Norte y directamente bajo sus órdenes, a Matabeleland, en una operación conocida como *Gukurahundi* (en shona, “la lluvia temprana que limpia la paja antes de las lluvias de primavera”). El propio Nkomo, temiendo por su vida, huyó a Londres en 1983, acusando a la Quinta Brigada de matar a tres personas de su hogar, tildando a la unidad de “arma política” y negando que el problema fuera de carácter tribal, sino más bien de control político. La matanza que tuvo lugar en los años siguientes fue comúnmente tachada de masacre, y algunas estimaciones cifraron el número de muertos en 20.000.

Los diplomáticos destinados en Harare informaron a sus gobiernos de la carnicería, pero las autoridades nacionales, que no tenían el más mínimo deseo de poner en cuestión este reciente triunfo y temían crear más inestabilidad regional, decidieron cruzarse de brazos ante la evidente intransigencia con la disidencia mostrada por Mugabe. Sigue siendo un doloroso recuerdo para los Ndebeles y un motivo de división social para el país. Una comisión encargada de supervisar la campaña elaboró un informe que nunca se hizo

público. Se cree que el temor a que se exijan responsabilidades o a que se tomen represalias por la campaña es una de las razones por las que Mugabe teme perder el poder. Mugabe consiguió finalmente someter al ZAPU, firmando en 1987 un acuerdo con Nkomo para que se fusionase con el ZANU y modificando la Constitución para crear una Presidencia ejecutiva.

Esperanza y decepción: los años noventa

Hubo un atisbo de esperanza para la democracia en 1990, cuando fracasó el intento postelectoral de Mugabe de cambiar la Constitución para instituir un Estado de partido único (aunque su partido y las fuerzas de seguridad leales a él mantuvieron un régimen de partido único *de facto* y Mugabe fue reelegido en 1996). Esta esperanza todavía predominaba entre los diplomáticos occidentales en 1991, cuando Mugabe, como anfitrión de la Cumbre de la Commonwealth, asistió a una recepción al aire libre con la Reina Isabel de Inglaterra. Con el apoyo de Mugabe, la Commonwealth aprobó la Declaración de Harare, por la que los Estados miembros se comprometían a proteger “la democracia, los procedimientos e instituciones democráticas que reflejan circunstancias nacionales, el Estado de Derecho y la independencia del poder judicial, un gobierno justo y honrado, (y) los derechos humanos fundamentales, incluida la igualdad de derechos y oportunidades para todos los ciudadanos independientemente de su raza, color, credo o posición política...” La “neutralidad constructiva” de Mugabe jugó un papel decisivo para superar las objeciones de algunos gobernantes autocráticos como Daniel Arap Moi de Kenia, Mahatir Mohammed de Malasia, y el actual dirigente de Uganda, Yoweri Museveni, entre otros.

A principios de los años noventa, el problema de la distribución de la tierra saltó a primer plano cuando Mugabe expropió cuatro grandes fincas de manos de hacendados blancos, negándoles todo derecho a recurrir la decisión. Hizo caso omiso de las objeciones de los diplomáticos destinados en Harare y cortó todo contacto del gobierno con los que protestaron más vigorosamente, como el Alto Comisionado de Canadá, Charles Bassett. La idea del Presidente Mugabe de que estaba siendo asediado por enemigos extranjeros empezó a dominar sus declaraciones públicas a partir de entonces.

En esta década, Mugabe se apoyó de forma creciente en el partido y en las fuerzas de seguridad que le eran leales, entre las que se encontraba la temida Organización Central de Inteligencia. En 1996, después de ser reelegido, Mugabe declaró que las tierras serían expropiadas sin indemnización, que se postergaría hasta más adelante. Cuando las inyecciones de las instituciones financieras internacionales empezaron a agotarse, debido tanto a tendencias globales más generales como a la malversación del gobierno, Zimbabue buscó fuentes alternativas de ingresos. La riqueza procedente de las concesiones de madera y mineras de la República Democrática del Congo (RDC), país en el que sus fuerzas armadas participaban en lo que se convirtió en una guerra regional, pasó directamente a manos de los líderes militares y del partido. Las relaciones con Libia y China fueron estrechándose mientras que Occidente se iba distanciándose, mostrándose menos tolerante con las tendencias autoritarias de Mugabe.

En 1997, en Gran Bretaña, el gobierno conservador de John Major fue derrotado en las urnas por el partido laborista, encabezado por su nuevo líder, Tony Blair. El primer encuentro de Blair con Mugabe en la cumbre de la Commonwealth celebrada en Edimburgo consistió básicamente en un monólogo de Mugabe sobre la indemnización por las tierras. El Gobierno de Mugabe acusaba a Gran Bretaña de incumplir su

compromiso de apoyar los esfuerzos de redistribución de la tierra. La postura de Gran Bretaña era que apoyaría, junto con otros donantes, las compras de tierras cuando hubiera un “vendedor voluntario” y siempre que se enmarcaran en una política más amplia de reforma agraria y reducción de la pobreza. Se estimaba que las ayudas anteriores habían beneficiado a los funcionarios del ZANU-FP y no a quien iban dirigidas. Mugabe nunca estuvo de acuerdo con estas condiciones. Según el Alto Comisionado británico, Brian Donnelly, “la gran fábula de Mugabe es que fue la falta de dinero lo que impidió la reforma agraria. Pero habría habido dinero si hubiera estado dispuesto a aceptar un procedimiento transparente y equitativo.” Desde la visión del mundo de Mugabe, aquello era una injusticia.

A finales de 1999, una comisión nombrada por el gobierno para elaborar el proyecto de una nueva Constitución recomendó que sus poderes fueran recortados y su permanencia en el cargo quedara reducida a dos mandatos. Hasta aquel momento, la Constitución había sido modificada quince veces para aumentar el poder del ejecutivo. Algunas opiniones discrepantes con la comisión criticaron el proyecto por dejar demasiada autoridad a Mugabe. Mugabe propuso entonces una Constitución que aumentara sus poderes, la sometió a referéndum en febrero de 2000, y perdió. Un movimiento civil, el Acuerdo Constitucional Nacional, se reunió pese al vilipendio oficial para estudiar una Constitución que pudiera ser aceptada por la mayoría de los ciudadanos de Zimbabwe.

Expropiación de tierras y política de la oposición: Mugabe convertido en un paria

En 2000, las incautaciones forzosas de tierras pertenecientes a blancos por parte de los “veteranos de guerra” del ZANU-PF (en muchos casos matones del partido demasiado jóvenes para haber participado en los combates por la independencia) empezaron a desestabilizar gravemente la economía de Zimbabwe.

Las elecciones parlamentarias del año 2000 dieron la victoria al ZANU-PF sobre el nuevo partido de la oposición, el Movimiento para el Cambio Democrático (MCD), dirigido por el sindicalista Morgan Tsvangirai, pero el partido de Mugabe perdió el margen que le permitía modificar la Constitución.

En 2002, Mugabe fue elegido Presidente, pero la falta de libertad y transparencia de los comicios fue denunciada por la Commonwealth y las potencias occidentales. Bruselas tuvo que suspender la misión de observación prevista por la UE debido a los obstáculos del Gobierno, a pesar de la advertencia de los embajadores de la UE en Harare de que la opinión sobre lo que ya era un proceso electoral injusto se vería socavada por el hecho de no tener observadores sobre el terreno. Noruega envió una misión de observación y criticó duramente el proceso electoral. La Commonwealth suspendió a Zimbabwe, alegando el alto nivel de violencia de las elecciones; esto supuso también el comienzo de las actuales sanciones de la UE, EE.UU., Australia y Nueva Zelanda. Sudáfrica, temiendo el derrumbe de un Estado fronterizo, refrendó los resultados electorales, como el resto de los miembros de la SADC. La discrepancia entre el punto de vista de las democracias occidentales y el de la mayoría de los países de la región ha ido creciendo desde entonces.

En 2002 el Tribunal Supremo revocó las leyes que permitían la adquisición no consensuada de tierras. En respuesta, Mugabe obligó a varios jueces a abandonar el tribunal.

Zimbabue padece sequías periódicas, y la combinación de las condiciones naturales y el caos en el que está sumido el mundo agrario, llevó al país, a partir de 2002-3, a tener que solicitar, de forma cada vez más acuciante, ayuda alimentaria del exterior, prestada más generosamente por los países más vilipendiados por Mugabe. El efecto social y económico de los altos índices del virus del HIV/SIDA también empezó a hacerse notar. La productividad agrícola, y en general la economía de Zimbabue comenzó a caer en picado.

En 2004, Morgan Tsvangirai, el líder del partido de la oposición MCD, fue juzgado por traición sobre la base de pruebas falsas, quedando finalmente absuelto. La violencia contra los seguidores del MCD no hizo sino aumentar. Al año siguiente, Estados Unidos subió el tono de su retórica anti Mugabe, declarando a Zimbabue uno de los seis “reductos de la tiranía” en el mundo. Sintiendo quizás tan envalentonado como amenazado por su nueva condición de paria, Mugabe autorizó la operación *Marambatsvina* (“sacar la basura”). En los meses anteriores a otras elecciones adulteradas, cientos de miles de habitantes de los barrios de chabolas de la ciudad fueron desplazados a la fuerza y sus hogares destruidos. Tras esta brutalidad, el ZANU-PF ganó las elecciones.

Los años que precedieron a las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2008 estuvieron marcados por el incremento de las sanciones, la escalada de la retórica por ambas partes y la intensificación de la penuria económica, que sufrieron especialmente los más desfavorecidos de Zimbabue. La producción y distribución agrícola cayó hasta el punto de que al menos la mitad de la población de Zimbabue pasó a estar en riesgo de hambruna. La inflación alcanzó dimensiones astronómicas. El flujo de refugiados en la frontera con Sudáfrica crecía sin cesar a medida que los ciudadanos de Zimbabue huían en búsqueda de trabajo, alimentos y refugio de la persecución policial. Los líderes y activistas del MCD eran cada vez más objeto de ataques, muchas veces físicos, del Gobierno y de la joven milicia del ZANU-PF. A principios de 2007, las fuerzas de seguridad agredieron públicamente a prominentes figuras de la oposición, entre las que se encontraba el propio Tsvangirai.

Las diferentes posturas de los líderes occidentales y africanos frente a la crisis irían haciéndose cada vez más divergentes, con el aislamiento y la condena crecientes de los primeros, y lo que la prensa internacional vino a llamar “diplomacia tranquila” de los segundos, encabezada por el Presidente de Sudáfrica Thabo Mbeki, aunque la pasividad de Mbeki tras las elecciones de abril de 2008 esté siendo cada vez más contestada tanto por otros líderes de la SADC como dentro de la propia Sudáfrica. La incapacidad de estas dos escuelas de pensamiento de encontrar un terreno político común, ni siquiera con respecto al interés compartido de que se produjera un cambio, se convirtió en objeto de debate en ambas partes.

El 27 de junio de 2008, Mugabe ganó en segunda vuelta unas elecciones que Tsvangirai había boicoteado, alegando que no era posible celebrar unos comicios libres cuando las vidas de los simpatizantes de la oposición estaban siendo amenazadas. Mugabe celebró rápidamente una desafiante ceremonia inaugural y luego voló a una cumbre de la Unión Africana. Ninguno de los líderes africanos allí presentes cuestionó abiertamente su legitimidad. Los esfuerzos capitaneados por EE.UU. y el Reino Unido para imponer nuevas sanciones al régimen de Mugabe fueron rechazados en el Consejo de Seguridad por Rusia y China. Pero en agosto de 2008, los miembros de la UE añadieron nuevas

sanciones a las transacciones comerciales con el régimen y con personas vinculadas a él. Recordando el escenario que siguió a las controvertidas elecciones de Kenia y al consiguiente baño de sangre, en agosto de 2008 Mugabe y Tsvangirai iniciaron conversaciones para compartir el poder, que culminaron en septiembre con un acuerdo. Pero su ejecución quedó estancada durante meses en cuanto a la distribución de los ministerios clave, especialmente los que afectaban a la seguridad pública, con respecto a la que el ZANU-PF de Mugabe insistía en ostentar el monopolio. Mientras tanto, un brote de cólera, provocado por el colapso del antaño envidiable sistema de salud pública, junto con una inflación galopante (muy por encima de los 2 millones por ciento anuales), hizo que aumentara aún más el flujo de emigrantes hacia Sudáfrica. Los sudafricanos anunciaron que no iban a prestar su ayuda hasta que Zimbabwe no tuviera un gobierno representativo. Las tropas, que no habían recibido su paga, se amotinaron en noviembre.

En enero de 2009, Tsvangirai anunció desde Pretoria que el MDC quería entrar a formar parte de un gobierno unificado, prestando juramento como Primer Ministro en febrero. Se legalizó la moneda extranjera (principalmente el dólar EE.UU.) para contener la espiral inflacionista, lo que permitió una caída de los precios. En septiembre de 2009, el Fondo Monetario Internacional otorgó al nuevo Gobierno un préstamo de aproximadamente 400 millones de dólares en derechos especiales de giro, más otros 100 millones de dólares que quedaron depositados en una cuenta especial hasta que el país pagara su deuda de mil millones de dólares. China concedió al país un préstamo de 950 millones de dólares en julio. La SADC solicitó que se levantasen las sanciones en una reunión regional celebrada en septiembre. Los desalojos forzados e ilegales de colonos blancos, con frecuencia perpetrados con violencia, han seguido produciéndose, a pesar de la resolución dictada en diciembre de 2008 por el Tribunal de Derechos Humanos ordenando el cese de dichos actos y la concesión de protección estatal. Se han reiniciado las negociaciones entre Mugabe y Tsvangirai para elaborar una nueva Constitución. En agosto de 2009, Mugabe arremetió contra Occidente en un mitin público, lamentándose de que tras abrirse a Occidente como amigos “queréis ser nuestros amos”. Mugabe se enfrentará a un congreso del partido a finales de año, aunque a día de hoy no tiene ningún rival en el ZANU-PF, a pesar de las quejas que reclaman un nuevo liderazgo. Pero según recientes informes, la frustración también crece dentro del MDC y entre los partidarios de la oposición ante la falta de peso político de este partido en el gobierno.

RECURSOS DIPLOMÁTICOS

Los diplomáticos han apoyado la lucha por un gobierno democrático en Zimbabwe desde los primeros días de la independencia del país. Los instrumentos disponibles, sin embargo, han variado mucho en función de factores tales como el legado histórico, la pertenencia a organizaciones regionales como la SADC y a organizaciones internacionales como la Commonwealth y la cercanía a Zimbabwe del país del diplomático.

El legado del colonialismo y el influjo de la lucha por la independencia siguen coadyuvando a la existencia de políticas nacionales fuertes en Zimbabwe, y el ZANU-PF siempre ha explotado sus raíces en el movimiento independentista. Robert Mugabe ha vilipendiado específicamente a Gran Bretaña, mofándose con críticas caricaturizadas de Tony Blair cuando era Primer Ministro y tildando cualquiera de las actuaciones diplomáticas llevadas a cabo por diplomáticos británicos de conspiración de

“colonizadores”. El hecho de que el Presidente de Estados Unidos, George Bush, abogara abiertamente por un cambio de régimen en Irak e invadiera este país en 2003, le permitió a Mugabe agitar el espantajo estadounidense y utilizar las sanciones impuestas por los EEUU como chivo expiatorio de la crisis económica de Zimbabwe.

La dinámica creada por el legado colonial de Zimbabwe ha limitado los recursos diplomáticos de muchas embajadas. Al vincular las acciones diplomáticas llevadas a cabo por los países occidentales con el colonialismo, el Gobierno de Zimbabwe limita la *influencia* que dichos diplomáticos pueden ejercer. Pero la idea de que hubo una edad de oro de comprensión mutua puede que sea ilusoria. Según el Alto Comisionado Brian Donnelly, “No estoy seguro de que Mugabe hubiera sido nunca receptivo a los consejos sobre democracia. Es más, nunca fue muy receptivo a los diplomáticos...ni siquiera en los ‘buenos tiempos’.”

Incluso *la inmunidad*, que tradicionalmente ha sido uno de los principales recursos de los que gozan los diplomáticos, se ha puesto en tela de juicio ya que Mugabe ha amenazado e intimidado a muchos diplomáticos occidentales, al igual que a periodistas y otras personas críticas con su Gobierno. Mugabe se ha vuelto cada vez más directo y descarado en sus actuaciones: los servicios de seguridad han empleado métodos violentos contra dos altos comisionados de Canadá.

El 20 de marzo de 2007, el Presidente Mugabe amenazó con expulsar a los diplomáticos extranjeros, acusándoles de inmiscuirse en los asuntos internos de Zimbabwe. Se consideró que esta advertencia a los diplomáticos occidentales para que no apoyaran ni colaboraran con los líderes de la oposición pretendía asustar a los ciudadanos de Zimbabwe para que no trataran con diplomáticos occidentales, y más concretamente con el Embajador británico Andrew Pockock y el Embajador americano Christopher Dell. El Embajador Dell abandonó la reunión a modo de protesta.

Otros países, especialmente los que comparten unas circunstancias históricas parecidas, como Sudáfrica, han disfrutado de un mayor nivel de *legitimidad* en Zimbabwe y, por tanto, de mayor acceso a los responsables políticos. Mugabe y los líderes del ZANU-PF consideran que existen intereses comunes surgidos de la lucha compartida por el autogobierno africano en un entorno post-independentista. Muchos países de la región de África austral apoyaron directamente la lucha por la independencia de Zimbabwe, y Mugabe, una vez en el poder, les devolvió el favor prestándoles ayuda frente a la insurgencia respaldada por Sudáfrica. Estos gobiernos, reconociendo la crisis económica de Zimbabwe, han podido renovar sus vínculos históricos manteniendo un diálogo con el partido ZANU-PF en el poder. Al ingresar en la SADC, los Estados se obligan a compartir valores entre los que se encuentran “los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley.” Pero este compromiso formal rara vez ha sido utilizado por los miembros de la SADC para obligar a Zimbabwe a cumplir su promesa, en parte por las cuestionables credenciales democráticas de algunos de los propios países de la SADC, aunque es cierto que los legisladores de Botswana que trabajan en la asamblea interparlamentaria de esta última han sido desde hace tiempo bastante críticos con las prácticas antidemocráticas de Zimbabwe; recientemente el ministro de Asuntos Exteriores ha seguido su ejemplo. Algunos diplomáticos de Sudáfrica, y en especial el Embajador Jeremiah Ndou, le han recordado ocasionalmente a Zimbabwe los valores democráticos que todos los miembros se han comprometido a respetar y defender. Sudáfrica ha venido asimismo dirigiendo negociaciones, amparadas por la SADC, entre el ZANU-PF y los partidos de la oposición, aunque el líder de la MDC, Morgan

Tsvangirai, ha pedido públicamente que el Presidente sudafricano Thabo Mbeki fuera sustituido en sus funciones, alegando su falta de voluntad de enfrentarse a Mugabe.

La fundamental importancia de la contribución británica a la independencia de Zimbabue era reconocida por Mugabe hasta hace una década. Además de la Commonwealth, la UE y gobiernos democráticos como el de EEUU o Noruega han contribuido enormemente al desarrollo post-independencia. Las embajadas occidentales han mostrado su *solidaridad* con la sociedad civil y la oposición de Zimbabue, pese al riesgo, en ocasiones, de suscitar el antagonismo de las autoridades.

Finalmente, muchos diplomáticos han citado su capacidad de dar *financiación* como un instrumento práctico para sus tareas diplomáticas en Zimbabue. Se han utilizado medios económicos para apoyar a grupos de la sociedad civil e instituciones democráticas, como el poder judicial, como parte de una estrategia más amplia de ayuda al desarrollo democrático de Zimbabue. El abogado e intelectual zimbabuense, Dr. Alex Magaisa, ha subrayado la importancia de estas iniciativas en un momento en que los recursos locales se hacen cada vez escasos. Las embajadas han evitado apoyar directamente al MDC, “ya que cualquier evidencia de ello sería utilizada para acusar a los líderes de la oposición.” La ayuda alimentaria internacional – tanto la bilateral procedente de gobiernos como el del Reino Unido a través de sus embajadas, como la multilateral, procedente de programas como el Programa Mundial de Alimentos – ha sido igualmente una fuerza de primer orden de la comunidad internacional para ayudar a conjurar el hambre en Zimbabue. Esta ayuda ha aumentado considerablemente a medida que la crisis alimentaria del país ha ido empeorando durante estos últimos años debido a las expropiaciones de tierras, la mala gestión económica, la no cancelación de la deuda y la pertinaz sequía. Proporcionalmente, los fondos para la ayuda al desarrollo de la democracia y la sociedad civil parecen raquíticos al lado del volumen de la ayuda humanitaria.

APLICACIÓN DEL INSTRUMENTAL

Las Reglas de Oro

Muchos diplomáticos consideran que *escuchar* es parte importante de su estrategia para apoyar la democracia. Ello significa escuchar a todas las partes de la lucha por la democracia en Zimbabue. Edward Gibson Lanpher, Embajador de EE.UU. en Zimbabue durante los años 1991 a 1995, dijo que nunca rechazó una invitación a hablar con personas de todas las regiones del país. Hizo un esfuerzo por ser muy abierto en sus conversaciones con todas las partes interesadas en el futuro de Zimbabue, que incluían a agricultores blancos y negros, a habitantes del campo y de la ciudad, y a misioneros. Escuchar una amplia variedad de puntos de vista ayuda a los embajadores a *comprender* mejor la situación política. El Alto Comisionado británico Brian Donnelly viajó organizando giras promocionales por las principales ciudades de cada provincia, llevando consigo al personal de las distintas secciones del Alto Comisionado, comercial, consular, del British Council, y de la ayuda al desarrollo. Esta eficaz política ambulante de puertas abiertas hizo más fácil el acceso a los ciudadanos. Funcionarios locales, parlamentarios, religiosos y figuras de la vida civil fueron invitados a recepciones vespertinas. Normalmente las visitas iban vinculadas al lanzamiento de algún proyecto financiado por el Reino Unido en la región. Este esfuerzo permitió al Alto Comisionado contrarrestar las acusaciones de que estaba actuando encubiertamente. Otras embajadas

llevaron a cabo esfuerzos similares a menor escala. Con todo, la capacidad de los diplomáticos de actuar tan libremente era considerablemente mayor a principios de los años noventa e incluso al principio de esta década que en la actualidad.

Una parte importante de escuchar a las partes interesadas y adquirir un sólido conocimiento de la situación de Zimbabwe es mostrar *respeto* por lo que quieren los zimbabuenses para su país. Este respeto constituye una parte esencial de las relaciones diplomáticas de Sudáfrica con Zimbabwe, centradas en escuchar y dirigirse al gobierno y a la oposición de forma que los zimbabuenses puedan encontrar una solución común a sus problemas políticos. En palabras del anterior embajador sudafricano, Jeremiah Ndou: “Lo más importante es que los propios zimbabuenses se sienten y se pongan de acuerdo en lo que quieren”. Aun así, la oposición y la sociedad civil de Zimbabwe consideran que esta postura es demasiado deferente hacia Mugabe e insensible a sus aspiraciones democráticas.

En los últimos años se ha hecho más difícil para los diplomáticos aproximarse libremente a cualquiera de los sectores de la sociedad del país. Esto es especialmente cierto para la mayoría de los más abiertamente críticos con el Gobierno de Zimbabwe, como los diplomáticos del Reino Unido, a los que les resulta imposible hablar directamente con los funcionarios estatales. A causa de estas limitaciones, *compartir* información entre las misiones diplomáticas se ha convertido en una importante herramienta de los ministerios de Asuntos Exteriores. Los embajadores de la UE se reúnen de forma regular, los países de la Commonwealth celebran almuerzos mensuales, y los intercambios bilaterales informales entre diplomáticos son constantes. Matthew Neuhaus, Director de la División de Asuntos Políticos de la Commonwealth, dice que desde la retirada de Zimbabwe de la Commonwealth en 2003, depende en gran medida de su relación con la SADC para obtener información.

Información veraz

Compartir las informaciones recabadas de las partes interesadas en Zimbabwe con los demás mediante la *difusión de información* constituye igualmente una importante tarea de los diplomáticos destinados en el país. Un componente clave del actual enfoque de la misión de Canadá es informar al público de las violaciones de los derechos humanos y de las acciones violentas o antidemocráticas. Jennifer Metayer, Jefa de la Ayuda al Desarrollo del Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA por sus siglas en inglés), dice que el CIDA mantiene contactos directos con todos sus socios sobre el terreno varias veces por semana. Si algún miembro del personal de sus socios desaparece o sufre algún tipo de acoso, se informa del incidente públicamente, convirtiéndolo en un foco de atención para prevenir futuros abusos.

La *presentación de informes* formales también tiene un papel importante en la comunicación de la situación actual de Zimbabwe a los países de origen y a la opinión pública, especialmente teniendo en cuenta el esfuerzo del Gobierno por limitar el acceso a los medios de comunicación internacionales. Eden Reid, del Alto Comisionado de Sudáfrica, decía que una de las principales funciones de los diplomáticos en Zimbabwe consiste en informar al Ministerio del Interior en Pretoria. Habida cuenta de que los diplomáticos de Sudáfrica pueden hablar con los funcionarios estatales, los líderes de la oposición y la sociedad civil de Zimbabwe, Reid cree que están en disposición de remitir informes que reflejen con exactitud la situación del país, lo cual es de gran utilidad para adaptar la política referente a Sudáfrica. Sin embargo, debido a los celos que suscita la

política sudafricana, algunas figuras de la oposición y de la sociedad civil están más predispuestas a hablar con los diplomáticos occidentales. Además, la ayuda humanitaria prestada por los gobiernos occidentales ha permitido comprender mejor las condiciones locales y mantener contactos con la sociedad civil en todo el país.

Algunos de los errores de la diplomacia en Zimbabwe, sin embargo, pueden ser atribuidos a la falta de atención prestada a los informes de advertencia de los diplomáticos. El antiguo Alto Comisionado canadiense, Robert MacLaren, apenas obtuvo reacción de su país cuando advirtió de las masacres en Matabeleland en los años 1980. Una década después, Lanpher, el antiguo Embajador de los EEUU informó en su última comunicación con Washington DC, en 1995, que Zimbabwe era un país “cada vez más corrupto” con “la apariencia de una democracia pero bajo el control de un partido único, de un único hombre”. En este caso no se puede hablar de un fallo en la transmisión de informes, sino de un fallo de la capital a la hora darles seguimiento con acciones que pudieran ayudar a prevenir el desmoronamiento de la democracia.

Trabajar con el Gobierno

A pesar de que trabajar con los funcionarios del ZANU-PF era en un principio el objetivo de la mayoría, si no de la totalidad, de los enviados diplomáticos, muchos de ellos se encontraron pronto con que sus esfuerzos en apoyo de la democracia se veían seriamente obstaculizados por esos mismos funcionarios. Cuando el gobierno de Mugabe empezó a ser cada vez más autoritario, a finales de los años noventa, muchos diplomáticos decidieron que ya no podían permanecer callados e iniciaron gestiones diplomáticas públicas condenando las actuaciones del Gobierno del ZANU-PF. Aunque prosiguieron los esfuerzos por trabajar con el gobierno de Zimbabwe, las expropiaciones ilegales de tierras y la violencia que acompañó a las elecciones del año 2000 fueron la gota que colmó el vaso.

Los gobiernos del Reino Unido y los EEUU, de forma más notable, intentaron presionar al régimen de Mugabe mediante una condena pública y la imposición de sanciones económicas, aunque ello hizo que su relación con el gobierno revanchista de Zimbabwe fuera aún más tensa. Sir Brian Donnelly, el Alto Comisionado británico de 2001 a 2004, fue demonizado por la prensa oficial y privado de acceso al Ministerio, lo que le obligó a acudir a otros medios para expresar públicamente su opinión sobre los derechos humanos y detallar el amplio programa de ayuda humanitaria del Reino Unido. El régimen de Mugabe, buscando socavar su credibilidad en el país, tomó todo tipo de represalias, sometiendo a Sir Brian a una vigilancia de 24 horas en 2002 y amenazando con expulsarlo en 2003, acusándolo públicamente de urdir varios complots ficticios ostensiblemente dirigidos a derrocar el Gobierno de Zimbabwe. Donnelly cree que estas actuaciones fueron principalmente diseñadas para intimidar a sus interlocutores zimbabuenses.

Esta forma de actuar del Gobierno de Zimbabwe, negándose a trabajar con los diplomáticos cuando éstos realizan determinadas declaraciones públicas, debe llevar a una reflexión sobre los beneficios que la diplomacia pública y proactiva puede tener en un Estado controlado por un solo hombre. Mientras que esas condenas pueden satisfacer el deseo de los electores de que sus gobernantes expresen su opinión frente a las violaciones de los derechos humanos en Zimbabwe, la capacidad de los diplomáticos destinados en el país para influir o negociar con los funcionarios del ZANU-PF a través de las oportunas *iniciativas diplomáticas* se ve severamente coartada. Claro que, aunque

la línea más suave adoptada por los diplomáticos de otros países puede haber preservado sus posibilidades de acceso a las autoridades, su capacidad de ejercer una influencia – o su intención de ejercer una influencia – sobre las políticas de Zimbabwe no es nada evidente.

Matthew Neuhaus cree que un mejor *asesoramiento* y una mayor implicación en la tutela del Gobierno de Zimbabwe en los primeros años de la independencia hubieran podido significar una gran diferencia en el desarrollo democrático final del país. Los primeros gobiernos de Zimbabwe incluían a diversos líderes que habían pasado años de exilio en instituciones internacionales. Diplomáticos concentrados en asesorar y formar a esos futuros líderes nativos podrían haber impedido la evolución hacia un régimen autoritario experimentada posteriormente por Zimbabwe. El Gobierno de Zimbabwe sí aprovechó el consejo exterior en áreas de interés cuando lo estimó deseable. Gran Bretaña, por ejemplo, ayudó a moldear el Ejército Nacional de Zimbabwe, habiendo desarrollado misiones de entrenamiento militar en Zimbabwe durante cerca de 20 años. Sin embargo, gran parte de la comunidad internacional deseaba pasar por alto unos defectos que podrían haber sido corregidos con un asesoramiento temprano, prefiriendo tener un líder democrático africano “modélico” del que presumir en la otrora apreciada figura de Mugabe.

La capacidad de los diplomáticos de *asesorar* al Gobierno de Zimbabwe de una manera que hubiera podido mejorar de forma significativa el desarrollo democrático se ha visto limitada por la continua divergencia de puntos de vista con los funcionarios sobre qué constituye un Estado democrático moderno en África. Pero los diplomáticos también se han vuelto hacia la sociedad civil, reconociendo su potencialidad para apuntalar la gobernanza en Zimbabwe. Aconsejando a los líderes de la sociedad civil y trabajando para mejorar su capacidad, los diplomáticos entienden que están ayudando a crear un entorno propicio a una mejor forma de gobierno en el futuro.

Este asesoramiento se ha llevado a cabo fundamentalmente enfatizando el *diálogo*, que ha constituido la piedra angular de muchas de las acciones diplomáticas en Zimbabwe. El Embajador sudafricano Ndou subrayó la importancia del diálogo, citando concretamente los esfuerzos de Sudáfrica por promover las conversaciones entre los funcionarios oficiales y los líderes de la oposición, usando la institución de la SADC para mantener la legitimidad y la solidaridad como un justo árbitro. Otros trataron de retener a Zimbabwe antes de que las relaciones con Occidente llegaran al estado actual. El Secretario General de la Commonwealth y antiguo Ministro de Asuntos Exteriores de Nueva Zelanda, Don McKinnon, fue comisionado por el Grupo Consultivo Ministerial de la Commonwealth (CMAG por sus siglas en inglés), creado a consecuencia de la Declaración de Harare de 1991, para que intentara idear una solución creativa, pero no llegó a tener acceso político significativo a Mugabe.

Tras este intento fallido, la Commonwealth se adhirió al Proceso de Abuja en 2001 a petición del entonces Ministro británico de Asuntos Exteriores, Robin Cook, en un intento de trabajar con el Gobierno de Zimbabwe en aspectos como los derechos humanos, las elecciones y la reforma agraria. Se alcanzó un acuerdo, pero los ataques del día 11 de septiembre de 2001 sobre los EEUU desviaron la atención internacional, y Mugabe retiró su consentimiento al acuerdo a finales de mes. Según un veterano diplomático, esto “llevó al Reino Unido (y a otros gobiernos occidentales) a poner en tela de juicio el valor del diálogo cuando la falta de sinceridad de la otra parte parece evidente.”

La llegada del Primer Ministro Morgan Tsvangirai al Gobierno de unidad en 2009 ha abierto sin duda las relaciones entre Harare y gran parte de la comunidad internacional. Tsvangirai fue recibido en la Casa Blanca en junio de 2009 por el presidente Barack Obama, quien proclamó su “extraordinaria admiración por el coraje (y) la tenacidad que ha demostrado al navegar atravesando tiempos políticos difíciles”. Sin embargo, a pesar del nuevo Gobierno de unidad, las relaciones con Mugabe siguen siendo difíciles. Las democracias occidentales han adoptado algunos parámetros para asegurarse de que la ayuda concedida se invierte adecuadamente. Esto ha desatado, como era predecible, las iras de Mugabe, quien, en el mes de julio de 2009, atacó al nuevo Subsecretario de Estado para Asuntos Africanos de los Estados Unidos, el Embajador Johnnie Carson, llamándolo “idiota” al término de una de las reuniones satélites de la cumbre de la Unión Africana en Libia. El periódico Herald, controlado por las autoridades, citaba así a Mugabe: “Tenemos a toda la SADC trabajando con nosotros, y aún hay gente como ese alfeñique de Carlson, ya ves, que pretende decirnos: haz eso, haz aquello. ¿Y quién es ese tipo? No lo sé. Espero que no estuviese hablando por Obama. Le dije que era una vergüenza, una gran vergüenza, siendo él además afroamericano”. Además, se negó a reunirse con el Embajador de los Estados Unidos saliente, James McGee, quien dejó su puesto ese mismo mes de julio.

Ampliar horizontes

El antiguo embajador canadiense, John Schram, fue uno de los muchos embajadores que en los últimos años procuraron fomentar el diálogo *convocando* a un grupo de personas interesadas en el futuro desarrollo de Zimbabue y proporcionándoles un entorno seguro para discutir. Esto permitió a los líderes locales conectar con otras personas del país que también trabajaban por un Zimbabue más democrático.

Afianzado por la experiencia en Sudáfrica una década antes, Schram también insistió en sus esfuerzos de fomentar el diálogo celebrando cada pocas semanas cenas privadas a las que acudían figuras del Gobierno, de los negocios, del mundo académico y de los medios de comunicación, entre otros ámbitos de la sociedad civil, para discutir sobre los desafíos pendientes de Zimbabue e idear soluciones para el futuro. Él y otros diplomáticos que, como en su caso, ejercieron de anfitriones de semejantes reuniones, creen que estos esfuerzos surtieron efecto y ayudaron a formar un cuadro de líderes que estarán en disposición de ayudar a Zimbabue a avanzar por la senda de la democracia cuando surja una oportunidad de cambio. Los noruegos se granjearon una merecida fama por sus esfuerzos de ampliar relaciones en Zimbabue, haciendo uso de la experiencia adquirida al organizar las negociaciones que desembocaron en los acuerdos de Oslo. Casi todas las embajadas se dedicaron a invitar a gobierno y oposición a cenas y otros encuentros.

El embajador Lanpher puso de relieve la activa participación de los diplomáticos de EE.UU. en el *International Visitor Program*, programa por el que se invita a pasar 30 días en Estados Unidos a líderes actuales y potenciales de la política, los negocios y la sociedad civil para que “se reúnan y debatan con sus homólogos profesionales, y conozcan el país de primera mano.” Muchas misiones diplomáticas también han trabajado para *poner en contacto* a los líderes locales con grupos o individuos del exterior que podrían resultar de utilidad para sus objetivos, incluidos centros políticos y universidades de fuera de Zimbabue. El programa Chevening del Gobierno británico lleva a cerca de 20 zimbabuenses por año a realizar estudios de postgrado durante un año en el Reino Unido. Otras democracias cuentan con programas de intercambio

parecidos. El British Council también organiza programas de capacitación sobre los diferentes aspectos del gobierno democrático dentro y fuera de Zimbabue.

Ofreciendo ejemplos de buena práctica democrática a través de estos cursos de capacitación, diplomáticos como los de la embajada de Estados Unidos han intentado desarrollar la capacidad de los funcionarios, las instituciones públicas y la sociedad civil de Zimbabue.

Gran parte del apoyo prestado a Zimbabue por los diplomáticos ha sido también en forma de *financiación*. Los diplomáticos han aportado fondos para promover el diálogo, apoyar al dinámico movimiento obrero de Zimbabue, reforzar los derechos humanos, fomentar la igualdad de género y desarrollar la capacidad de la sociedad civil para avanzar hacia una forma de gobierno democrática, entre otras cosas. Estos mecanismos de financiación han sido alabados principalmente por su eficacia para respaldar el desarrollo de la democracia. Jennifer Metayer señala que la naturaleza especialmente flexible y la rapidez de respuesta de la financiación del CIDA han sido clave para el impacto que ésta ha tenido en Zimbabue.

Al beneficio directo que los diplomáticos obtienen al dotar de fondos a los grupos locales, se suma el beneficio adicional de que el hecho de proporcionar financiación – especialmente a proyectos de desarrollo o humanitarios – ofrece a los diplomáticos una oportunidad de interactuar con la ciudadanía y con los medios de comunicación de una forma más pública de lo que de otro modo sería posible. El embajador Schram citaba, por ejemplo, su posibilidad de hablar sobre valores como los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley, consagrados en acuerdos como la “Declaración de Harare” de la Commonwealth y los compromisos sobre gobernabilidad de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD por sus siglas en inglés), que han sido ambos firmados por Zimbabue, ante los medios y de comunicación y el público, con ocasión de las ceremonias diseñadas para presentar los proyectos de desarrollo financiados por el Gobierno canadiense.

La capacidad de proporcionar fondos y otras formas de ayuda también dota a los diplomáticos de cierta influencia sobre los funcionarios estatales que dependen de dicha financiación. El embajador Lanpher recuerda un ejemplo que se remonta a principios de los años 1980, cuando Zimbabue estaba sufriendo una grave escasez de alimentos a causa de la sequía. Mugabe había impuesto una restricción de abastecimiento de alimentos en Matabeleland como parte de la represalia por la rebelión de los seguidores de Joshua Nkomo en 1982. Cuando los Estados Unidos enviaron ayuda alimentaria al país, el embajador Lanpher se negó a distribuirla hasta que el Gobierno de Mugabe firmara un acuerdo declarando que la comida se distribuiría en todas las zonas del país. “Tenía una buena relación con las autoridades,” manifestó el Embajador Lanpher. “Pero a veces tienes que ser duro.” Este enfoque se volvió cada vez más difícil de mantener, y con la sequía de los años 2002-03 y la subsiguiente escasez de alimentos, la influencia se vio muy limitada, ya que la mayoría de los gobiernos donantes se negó a canalizar la ayuda a través del Gobierno de Zimbabue por temor a que fuera mal empleada o distribuida de forma poco equitativa.

Estos mecanismos de financiación a veces se cobran un precio. El énfasis público que muchos diplomáticos han puesto en financiar a grupos prodemocráticos de la sociedad civil y a partidos de la oposición ha permitido a Mugabe acusar a Occidente de estar financiando un “cambio de régimen” y, hasta cierto punto, ha deslegitimado a los

grupos de la oposición e incluso a algunas ONG a los ojos de la opinión pública. Los métodos desarrollados en la Europa posterior a la guerra fría, en los años noventa, se basaban en la libre financiación de todos los partidos. Habida cuenta del creciente autoritarismo del Gobierno de Zimbabue, parecía malsano apoyar al partido gobernante, el ZANU-PF. Por lo tanto, se generó una feroz resistencia. Algunos casos puntuales sugieren que se están empezando a producir luchas intestinas dentro de las ONG y demás grupos de la sociedad civil por el acceso a la financiación extranjera. Algunas fuentes han achacado la división del partido de la oposición, el MDC, que se produjo en 2005, a los desacuerdos sobre las asignaciones de fondos.

Defensa de los demócratas

El apoyo a los líderes locales de la lucha por la democracia en Zimbabue ha sido también parte de la acción diplomática desarrollada en el país. Misiones diplomáticas como la embajada de EEUU han demostrado su apoyo expreso en la defensa de los demócratas perseguidos por el régimen de Mugabe. Estos diplomáticos han desvelado y reclamado el fin de la persecución mediante comunicados oficiales como el siguiente, emitido por el Departamento de Estado de los EEUU el 26 de julio de 2007: “El uso de la fuerza, ayer, contra cerca de 200 ciudadanos zimbabuenses que se manifestaban pacíficamente a favor de una nueva Constitución, constituye un intento evidente del Gobierno de Zimbabue de eliminar cualquier crítica antes de las elecciones previstas para el próximo año.”

Jennifer Metayer, de la CIDA, dice que *verificar* el paradero de los miembros de la sociedad civil e informar de cualquier desaparición o amenaza es una parte importante del trabajo de la CIDA en Zimbabue. Al verificar cualquier persecución que puedan sufrir los activistas de la sociedad civil, la CIDA hace saber al Gobierno de Zimbabue que la misión de Canadá está vigilando sus actos.

En mayo de 2008, un grupo en el que viajaban los embajadores británico, americano, estadounidense y japonés, así como los jefes de misión adjuntos de los Países Bajos y de Tanzania (que preside la Unión Africana) junto con otros diplomáticos, se desplazó en un convoy de 11 vehículos hasta el norte de la capital para investigar las acusaciones de que el Gobierno y el partido en el poder estaban actuando contra los seguidores de la oposición tras la primera ronda de las elecciones presidenciales celebradas a finales de marzo. Los diplomáticos encontraron un centro de detención y tortura del ZANU-PF, y visitaron los hospitales locales para entrevistarse con las víctimas. En uno de los hospitales, los diplomáticos tuvieron que abrirse paso a través de guardias armados. En el camino de vuelta a Harare, el convoy de los diplomáticos fue detenido por un control de carretera, y un funcionario de la Organización Central de Inteligencia, tras escuchar de boca de un diplomático estadounidense lo que habían visto, les dijo: “Os vamos a dar una buena paliza a vosotros también”. Los diplomáticos impidieron huir a los agentes y les fotografiaron. El embajador americano James McGee dijo después: “Deseamos continuar haciendo este tipo de cosas para mostrar al mundo lo que está pasando aquí, en Zimbabue. Es absolutamente necesario que el mundo entero sepa lo que está pasando. Hay que parar esta violencia”. En junio de 2008, un segundo convoy de este tipo, en el que viajaban diplomáticos americanos y británicos fue detenido por la policía a 80 kilómetros al norte de Harare. Tras la negativa a ir a una comisaría, el convoy fue perseguido. En otro control de carretera, los policías rajaron los neumáticos de los coches. Los vehículos inmovilizados fueron atacados por un grupo de “veteranos de guerra”. Los diplomáticos fueron amenazados con ser quemados vivos en el interior de

sus vehículos. Un conductor zimbabuense fue apaleado y los atacantes robaron parte del equipo. El embajador McGee declaró: “Zimbabue es ahora un país sin ley. No se obedecen las propias leyes. No se obedecen las leyes internacionales. El gobierno intenta intimidar a los diplomáticos para disuadirles de viajar al interior del país y que no vean la violencia que están utilizando contra sus propios ciudadanos”. La policía declaró, con respecto al incidente que los diplomáticos “se comportaron como animales y distorsionan los hechos”.

Alex Magaisa cree que la atención de la comunidad diplomática, que incluye su **presencia** en los juicios contra seguidores de la oposición, ha tenido un fuerte impacto en el desarrollo democrático de Zimbabue. “Es tranquilizador saber que el mundo está mirando,” dice Magaisa. “Si cuentas con la presencia de un diplomático de un país más poderoso, la cosa se sabe y se transmite un mensaje al mundo... Creo que ha sido muy, muy útil.”

Los diplomáticos también han intentado *proteger* los derechos democráticos señalando los casos en que dichos derechos han sido restringidos o violados y solicitando públicamente al Gobierno de Zimbabue que restaure las normas democráticas y garantice la seguridad de los que trabajan por la consecución de objetivos democráticos. El 26 de noviembre de 2007, el Gobierno de EE.UU. emitió la siguiente declaración: “Instamos al Gobierno de Zimbabue a poner fin de forma inmediata a los ataques violentos contra los activistas democráticos y las organizaciones de la sociedad civil, a respetar el imperio de la ley, y a dejar que el pueblo de Zimbabue ejerza pacíficamente sus derechos políticos.”

Este tipo de declaraciones públicas en defensa de las actividades de los demócratas locales se hace todavía más importante en el entorno cada vez más controlado de los medios de comunicación de Zimbabue. Muchos periodistas extranjeros han sido expulsados. Los pocos autorizados a permanecer en el país están sometidos a censura y son arrestados periódicamente, igual que los periodistas zimbabuenses. Los casos de periodistas que han sido censurados, encarcelados o golpeados están a la orden del día, mientras que los medios de comunicación independientes del país han ido desapareciendo bajo opresivas leyes. Muchos de los periodistas del país se han refugiado en países anfitriones bien dispuestos como Gran Bretaña, Estados Unidos y Sudáfrica, donde han florecido nuevos medios de comunicación independientes que cubren la situación existente en Zimbabue.

¿QUÉ LECCIONES SE PUEDEN EXTRAER?

Partiendo de un inicio esperanzador, los diplomáticos de los países occidentales y los de los Estados más próximos a Zimbabue desde un punto de vista tanto histórico como geográfico, han podido utilizar sus recursos con éxito cada vez menor. Si bien es cierto que la historia colonial ha sido manipulada por el régimen de Mugabe para excluir la valiosa influencia del Reino Unido y otras potencias occidentales, las políticas desarrolladas por entidades tan distintas como el Gobierno de EEUU y la Commonwealth merecen una seria reflexión. A la luz de los enfoques divergentes de los líderes africanos, y más específicamente de los líderes de la SADC, por un lado y los de sus homólogos diplomáticos occidentales por otro, conviene prestar especial consideración a dos cuestiones.

En primer lugar, ¿hasta qué punto la condena pública constituye una herramienta diplomática efectiva? La misión de observación prevista por la UE para las elecciones de 2002 fue cancelada en base a que las condiciones para la observación eran inaceptablemente restrictivas, pero también para complacer a la opinión pública de la UE. Ello dejó a la UE y a otras misiones con la difícil tarea de tratar de supervisar las elecciones con medios inadecuados (un oportuno ejemplo, no obstante, de *intercambio*).

Muchos países y organismos han adoptado públicamente una línea dura contra el propio Mugabe y su régimen. Así por ejemplo, la Secretaria de Estado de EE.UU., Condoleezza Rice, se mostró contundente en una declaración de 2007 en la que, entre otras cosas, manifestaba: “La comunidad internacional ha sido nuevamente testigo de que el régimen de Robert Mugabe es despiadado y represivo, y únicamente crea sufrimiento para el pueblo de Zimbabwe. Continuaremos siguiendo muy de cerca los acontecimientos en Zimbabwe, e instamos al Gobierno a que permita que todos los zimbabuenses puedan expresar libremente sus opiniones sin ser objeto de violencias e intimidaciones.” Además, las sanciones occidentales específicamente dirigidas a los funcionarios y seguidores del régimen se han convertido en una herramienta política habitual. Pueden tener un fuerte impacto psicológico. Pero aunque estas medidas afectan a las personas a las que están dirigidas, su aplicación y la percepción de que son irreversibles pueden suponer también un obstáculo a la hora de entrar en contacto y ejercer alguna influencia sobre los que ostentan el poder.

Este tipo de declaraciones y políticas probablemente dificultan aún más la ya escasa capacidad de los diplomáticos para trabajar directamente con los funcionarios oficiales y mantener activo el flujo de información sobre la situación sobre el terreno. Pero las democracias desean mantener, por una comprensible cuestión de principios, una postura clara frente a la violación de los derechos humanos, la violencia política y los comportamientos antidemocráticos, que sea además coherente en todo el mundo. Las incoherencias de las democracias críticas con los regimenes autoritarios son explotadas por los autócratas y siembran confusión entre el conjunto de la población. Los países y organismos que por el contrario se han esforzado en trabajar respetando los conductos oficiales han sido acusados de colaboración tácita, pero han mantenido abiertos canales de comunicación e información dentro de Zimbabwe que son muy valiosos para hacer efectivos la moderación y el cambio. Ambos enfoques tienen sus puntos fuertes y débiles, y ninguno cuenta con demasiada cooperación ni reconocimiento público. Ninguno parece tampoco haber logrado alcanzar su objetivo declarado.

La segunda cuestión se refiere a cuánta ayuda deben ofrecer abiertamente los diplomáticos a los políticos de la oposición y a los grupos promotores de la democracia de la sociedad civil. Especialmente en el caso de los políticos, su credibilidad depende de su autenticidad y su independencia. Una financiación y un apoyo público excesivo de fuentes externas hacen que los partidos de la oposición y los grupos de la sociedad civil sean acusados de no ser más que simples fachadas de gobiernos extranjeros. Pero sin ayuda exterior, muchos de estos grupos carecerían de los recursos o del espacio político necesarios para operar. Es importante que los diplomáticos encuentren un equilibrio entre el apoyo a un proceso democrático basado en el multipartidismo y lo que puede ser percibido como ayuda a un “cambio de régimen.”

Esta monografía no pretende ofrecer una respuesta a estas cuestiones. Pero sí quiere señalar las ventajas de una reflexión creativa sobre la apertura de un espacio

diplomático entre actores diferentemente posicionados y con distintas estrategias (en este caso, la SADC y la Commonwealth) para encontrar un terreno común sobre el que perseguir objetivos similares. Más que considerar estos enfoques como opciones alternativas, un mejor calibrado de las posturas puede maximizar las ventajas potenciales de ambas: una mayor voluntad de mantener conversaciones no oficiales por parte de las democracias occidentales y una mayor voluntad de los miembros de la SADC de utilizar el acceso del que disponen para promover cambios positivos.

CONCLUSIÓN

Será necesario un apoyo externo significativo para poner a Zimbabwe nuevamente en el camino de realizar su potencial, ya que sus otrora magníficos recursos se encuentran en la actualidad terriblemente degradados por el abuso o la negligencia. Reconstruir una administración pública eficaz y no controlada por los líderes políticos y restablecer un clima económico y fiscal en el que florezcan nuevamente el comercio y la industria deben ser cuestiones prioritarias. El generoso apoyo internacional al Gobierno y a la sociedad civil ayudará, cabe esperar, a Zimbabwe a disfrutar por fin del autogobierno y la prosperidad por y para el pueblo que prometieron la independencia y la autodeterminación.

A pesar de los cambios experimentados durante el pasado año en Zimbabwe, la funcionalidad del acuerdo de reparto de poder está todavía por ver. El Primer Ministro Tsvangirai ha manifestado: “Mugabe no puede gobernar sin nosotros. No puede actuar de forma unilateral... Zimbabwe ya es un lugar diferente, un lugar significativamente mejor. Como sociedad, estábamos al borde de la muerte, y hemos vuelto a la vida”. El ministro de Hacienda, Tendai Biti, del MDC, ha buscado también el apoyo de donantes para las reformas. Aunque la ayuda está llegando, especialmente para fines humanitarios, los donantes occidentales mantienen una actitud de cauta espera. Cuando recibió al Primer Ministro Tsvangirai, el Presidente Obama manifestó que ninguno de los 73 millones de dólares donados para el trabajo en Zimbabwe irían a parar a las arcas oficiales, “porque seguimos preocupados por consolidar la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley, pero irán directamente al pueblo de Zimbabwe”. El viceprimer ministro de Asuntos Exteriores británico, Mark Malloch-Brown, comunicó al ministro de Asuntos Exteriores de Zimbabwe que serían necesarias más reformas “antes de que el Reino Unido y la comunidad internacional en su conjunto se comprometieran más plenamente”.

La cantidad de ayuda que hay que dedicar, y el momento más o menos próximo en el que hay que entregarla siguen siendo cuestiones de debate entre las democracias establecidas, tanto en la región como en la comunidad internacional en su conjunto. En los Estados Unidos, el Presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, declaró en una rueda de prensa con Tsvangirai que el nuevo gobierno conjunto había realizado “progresos reales para estabilizar la inflación galopante e intentar empezar a crear las condiciones propicias para la democracia... Creo que debemos examinar nuestras opciones de incrementar la ayuda para la reforma. Si no actuamos ahora se podría echar a perder esta oportunidad de cambio, y los únicos que saldrían beneficiados serían Robert Mugabe y los demás arquitectos de la destrucción de Zimbabwe”. Desde entonces, Tsvangirai y otros miembros del MDC en el poder, han acusado a Mugabe y al ZANU-PF de incumplir distintos elementos clave del acuerdo.

Parece que el nuevo Presidente de Sudáfrica, Jacob Zuma, está dispuesto a ejercer una presión más intensa en pro del avance democrático en Zimbabue que su predecesor, Thabo Meki, quien mantuvo una política de “diplomacia tranquila”. Un portavoz del partido del Congreso Nacional Africano declaró que “el Presidente Zuma será más expresivo en relación con lo que entendemos como comportamientos irregulares”. En su visita a Harare en agosto de 2009, el Presidente Zuma instó a cumplir plenamente el acuerdo sobre el reparto de poder para que la ayuda exterior pudiera fluir libremente. “El Gobierno de inclusión tiene la responsabilidad de cumplir plenamente con el acuerdo político global y generar así confianza en el proceso... El factor fundamental es que existe un acuerdo entre todos los partidos que va a hacer posible avanzar”. Añadió que los problemas actuales no son “insuperables”.

A medida que se desarrollen los acontecimientos, los diplomáticos desempeñarán un papel clave ayudando al mundo democrático a calibrar sus relaciones con el endeble gobierno de transición de Harare e identificando las oportunidades y amenazas del camino hacia la consolidación democrática.

Lista de recursos: organizaciones de donantes, otras organizaciones de apoyo a la democracia y organizaciones de apoyo y observación en procesos electorales

Simultáneamente a la tercera oleada de democratización hemos presenciado el surgimiento de nuevas necesidades de ideas y financiación. Una serie de activistas en favor de la democracia pertenecientes a organizaciones no gubernamentales que tratan de crear y consolidar instituciones democráticas han llamado a las puertas de las embajadas solicitando esa ayuda de los representantes de los gobiernos democráticos, así como de fundaciones y organizaciones internacionales. Para atender las peticiones de ayuda, crecientes en número y complejidad, han surgido una serie de nuevas organizaciones que han pasado a engrosar las filas de los mecanismos de ayuda tradicionales.

A continuación se facilita una lista de organizaciones a modo de guía para los diplomáticos. La lista da respuesta a preguntas como ésta: ¿Qué consejo puedo darle a un representante de una asociación de abogados, de una asociación feminista, a un grupo de periodistas que quieren crear una asociación de prensa o a un representante de una organización de la sociedad civil sobre las ayudas a las que pueden recurrir, además del apoyo que mi propio Gobierno puede proporcionarles a través del Ministerio de Asuntos Exteriores o de programas de ayuda oficiales? Esta lista pretende facilitar material que sirva para dar respuesta a una serie de preguntas; no hemos pretendido que sea exhaustiva, si bien tenemos previsto ampliarla en el futuro. No contiene los principales programas estatales de ayuda oficial. Tampoco hemos pretendido incluir en esta lista a los varios miles de organizaciones no gubernamentales, muchas de las cuales, con gran valor y a pesar de las muchas dificultades, participan activamente en la lucha por la democracia. Un gran número de ellas se agrupa en organizaciones como el *World Movement for Democracies* (WMD) [Movimiento Mundial por las Democracias (MMD)]. Las organizaciones que trabajan en pro de la democracia aprenden unas de otras intercambiando su experiencia en el seno de estas redes formales o informales. La presente lista pretende servir de vínculo entre esas organizaciones y las ideas, información y recursos que pueden servirles de ayuda en su lucha.

En la lista de recursos figura una breve descripción de los objetivos institucionales de cada una de las diferentes organizaciones, así como el enlace a sus 110 páginas *web*, en las que puede encontrarse información detallada.

ORGANIZACIONES DE DONANTES

Alfred Mozer Stichting <http://www.alfredmozerstichting.nl/>

A principios de la década de los noventa el Partido Laborista holandés (PvdA) creó una fundación con el fin de establecer y mantener contactos en Europa central y oriental. A la fundación se le dio el nombre de Alfred Mozer, el primer secretario internacional del PvdA. El objetivo de la AMS es prestar apoyo al desarrollo de la democracia a través de programas de estudio y formación impartidos a partidos políticos (social) demócratas. Somos una organización orientada por la demanda y financiada por el programa MATRA del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos. Los partidos

políticos y las organizaciones interesadas pueden hacernos llegar sus solicitudes de apoyo a proyectos. Actualmente, la Fundación Alfred Mozer ha cambiado ligeramente su objetivo, centrándose menos en Europa central y más en Europa oriental y suroriental. Las labores desarrolladas por la Fundación tienen como objetivo el desarrollo de democracias estables. Una de las condiciones previas principales para la pertenencia a la UE es poseer un sistema político plenamente democrático.

Balkan Trust for Democracy <http://www.gmfus.org/balkantrust>

Este Fondo, que abrió sus oficinas en Belgrado, en junio de 2003, es un proyecto de financiación de 10 años de duración del Fondo Marshall Alemán de EEUU (GMF), en asociación con la Agencia de EEUU para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Fundación Charles Stewart Mott. Es una iniciativa de concesión de subsidios por valor de 27 millones de dólares estadounidenses para prestar apoyo a la buena gobernanza en Europa suroriental. El Balkan Trust opera en los Balcanes occidentales, Rumanía y Bulgaria. Su objetivo es fortalecer las instituciones políticas democráticas a través de dos programas principales: “Unir a los ciudadanos con el Gobierno”, que presta apoyo a las organizaciones locales y nacionales que trabajan para mejorar el compromiso de los ciudadanos con el Gobierno, controla la actuación del gobierno y mejora la comprensión de los ciudadanos de sus derechos y responsabilidades; y “Cooperación y colaboración”, que presta apoyo a la colaboración subnacional y transbalcánica entre gobiernos, ONG, iniciativas cívicas y otras instituciones cuyo objetivo es mejorar la comprensión y la colaboración en toda la región.

Robert Bosch Stiftung <http://www.bosch-stiftung.de/>

La fundación utiliza una serie de métodos para producir un impacto en la sociedad y sus prácticas, fomentar el desarrollo y producir cambios ... Desde su fundación hace ya más de cuarenta años, en 1964, la *Robert Bosch Stiftung* ha dedicado 753 millones de euros a la financiación. Entre sus muchos programas sobre los lazos de Alemania con el mundo destaca el de Relaciones Internacionales con Europa central y oriental, cuyo objetivo principal es promover las relaciones entre Alemania y los países de Europa central y oriental. Nuestra labor en este ámbito se sustenta en cuatro pilares: la promoción de la lengua y la cultura, el diálogo con los medios de comunicación, la política y la sociedad civil y el intercambio internacional. En el futuro nuestras actividades van a extenderse a los países de Europa suroriental.

Calouste Gulbenkian Foundation (Lisboa, Portugal) <http://www.gulbenkian.org/>

La Fundación Calouste Gulbenkian es una institución privada portuguesa de utilidad pública cuyos fines estatutarios se desarrollan en el ámbito de las artes, las organizaciones benéficas, la educación y la ciencia. También organiza conferencias internacionales, reuniones y cursos, concede subsidios y becas para estudios especializados y doctorados en Portugal y en el extranjero. Impulsa asimismo proyectos de cooperación con los países africanos de lengua portuguesa y con Timor Oriental que persiguen los objetivos del milenio, promueve la cultura portuguesa en el extranjero y desarrolla un programa para preservar los testimonios de la presencia portuguesa en el mundo.

Carnegie Corporation <http://www.carnegie.org/>

La Carnegie Corporation de Nueva York fue creada por Andrew Carnegie en 1911 para promover “el fomento y la difusión del conocimiento y el entendimiento”. Según lo

dispuesto por Carnegie, las subvenciones deberán otorgarse a personas de EEUU, si bien el 7,4% de los fondos podrán utilizarse para este mismo fin en países que son o han sido miembros de la Commonwealth británica, con especial énfasis en los países de la Commonwealth en África. En su condición de fundación que otorga subvenciones, la Corporación se propone cumplir la visión filantrópica de Carnegie que, en palabras suyas, deberá aspirar a “hacer el bien de forma real y permanente en este mundo.”

Charles Stewart Mott Foundation <http://www.mott.org/>

La misión del programa para la sociedad civil de la Mott Foundation es prestar apoyo en la creación de instituciones democráticas, reforzar comunidades, promover el acceso equitativo a los recursos y garantizar el respeto a los derechos y la diversidad. El programa se organiza en cuatro áreas principales: Europa central/oriental y Rusia, Sudáfrica, EEUU, Iniciativas Especiales – Internacional. Existen tres amplios ámbitos que cohesionan la concesión de subvenciones en el seno del programa: el fortalecimiento de las instituciones sin fines lucrativos, la promoción de los derechos, responsabilidades y participación de los pueblos, y la mejora de las relaciones entre las diferentes razas y etnias.

European Foundation for Democracy through Partnership (La Haya, Países Bajos) <http://www.efdp.eu> (página web a partir de abril de 2008)

Creada en 2008, la EFDP contribuye junto con otras fundaciones a mejorar el perfil y la identidad de Europa en el apoyo a la democracia. La EFDP actuará como un portal de entrada a Europa para las personas que participan en procesos de reforma democrática fuera de Europa, que desean acceder a los conocimientos y recursos europeos para mejorar el resultado de sus gestiones. La EFDP pretende convertirse en un centro europeo de conocimientos en el complejo ámbito de la consolidación de la democracia. Igualmente, la EFDP tiene potencial para funcionar como catalizador para la UE a la hora de enfrentarse a los retos que presentan los procesos de democratización a menudo desordenados y de aumentar la coherencia entre la ayuda a la democracia, el desarrollo y la seguridad en la política exterior diseñada por la UE.

Ford Foundation <http://www.fordfound.org/>

La Fundación Ford es un recurso destinado a personas e instituciones innovadoras en todo el mundo. Sus objetivos son reforzar los valores democráticos, reducir la pobreza y la injusticia, promover la cooperación internacional y fomentar el desarrollo humano.

Freedom House <http://www.freedomhouse.org/>

La *Freedom House*, organización independiente, sin fines lucrativos, es una clara voz en favor de la democracia en todo el mundo. A través de un amplio abanico de programas y publicaciones internacionales, *Freedom House* trabaja por la notable expansión de la libertad política y económica a escala mundial.

Friedrich Ebert Foundation <http://www.fes.de/>

La Fundación Friedrich-Ebert (FES) fue fundada en 1925 como legado político del primer presidente de Alemania elegido democráticamente, Friedrich Ebert. La Fundación fue creada para promover la educación política y social de personas de todas las profesiones y condiciones sociales dentro del espíritu de la democracia y del pluralismo, para facilitar el acceso a la enseñanza e investigación universitarias de jóvenes con talento mediante la concesión de becas, y para contribuir al entendimiento y la cooperación internacionales.

Friedrich Naumann Foundation <http://www.fnst.de/>

La Fundación Friedrich Naumann es una organización independiente, sin fines lucrativos y no gubernamental comprometida con la promoción de políticas y estrategias liberales. Originaria de Alemania, la Fundación alcanzó gran reputación por promover la libertad en la dignidad humana como la condición previa fundamental de una sociedad en la que las personas puedan vivir libremente y en paz. Desempeña una intensa actividad en los ámbitos de la educación, asesoramiento, formación y diálogo internacionales. Presta apoyo a varios proyectos en África en colaboración con organizaciones asociadas y desarrolla una actividad similar en más de 50 países en todo el mundo.

German Marshall Fund of the United States <http://www.gmfus.org/>

El *German Marshall Fund of the United States* (GMF) es una institución estadounidense independiente, dedicada al estudio de las políticas públicas y a la concesión de subvenciones con el fin de promover un entendimiento y una cooperación mayores entre los EEUU y Europa. El GMF lleva a cabo esta labor prestando apoyo a personas e instituciones que se ocupan de asuntos transatlánticos, mediante la organización de reuniones de líderes para debatir los asuntos atlánticos más urgentes y examinar la forma en que la cooperación transatlántica puede hacer frente a una serie de retos políticos a escala mundial. Además, el GMF presta apoyo a una serie de iniciativas destinadas a reforzar las democracias.

Hanns Seidel Foundation <http://www.hss.de/>

Desde su creación el 11 de abril de 1967, la Fundación Hanns Seidel ha desarrollado una labor en el ámbito de la educación política con el objetivo de apoyar “la educación democrática y cívica del pueblo alemán sobre una base cristiana”. El primer proyecto de ayuda al desarrollo del Instituto para el Contacto y la Cooperación Internacionales, creado por la Fundación, tuvo lugar en Togo, en 1977; desde entonces ha venido expandiendo de forma constante su marco geográfico y conceptual haciendo hincapié en la promoción de un sentido de comunidad democrática a la vez que se preservan las tradiciones que merecen ser preservadas.

Heinrich Böll Foundation <http://www.boell.de/>

La Fundación Heinrich Böll es una organización sin fines lucrativos, cercana al Partido Verde alemán, cuyo objetivo es promover la democracia, la sociedad civil, los derechos humanos, el entendimiento internacional, así como un medio ambiente saludable a nivel mundial. Tiene su sede central en Berlín y cuenta con 25 oficinas repartidas por todo el mundo; desarrolla actividades de cooperación en todo el mundo y colabora con más de 200 organizaciones asociadas en más de 60 países.

IFES (anteriormente denominada International Foundation for Election Systems)

<http://www.ifes.org/>

IFES es una organización sin fines lucrativos centrada en el desarrollo de la democracia cuya labor consiste en dar voz a las personas para que puedan opinar sobre la forma en que son gobernadas. Es una destacada organización especializada en prestar ayuda en los procesos electorales, por lo que puede facilitar el asesoramiento técnico y las herramientas requeridas en las elecciones democráticas a los países que lo necesiten.

Jean Jaures Foundation <http://www.jean-jaures.org/>

Fundación del Partido Socialista francés dedicada al estudio de los movimientos internacionales obreros y socialistas y a la promoción de los ideales democráticos y humanistas a través de la investigación y el debate, y al fomento del conocimiento del hombre y de su entorno, así como a la realización de actividades de carácter económico, cultural y asistencial que contribuyen al crecimiento del pluralismo y la democracia en el mundo.

Konrad Adenauer Foundation <http://www.kas.de/>

La Fundación Konrad Adenauer se dedica a la enseñanza de las ciencias políticas, realiza labores de investigación científica para proyectos políticos, concede becas a personas con talento, investiga la historia de la democracia cristiana y apoya y promueve la unificación europea, el entendimiento entre las naciones y el desarrollo de políticas de cooperación.

The National Endowment for Democracy (NED) <http://www.ned.org/>

La *National Endowment for Democracy* (NED) es una organización privada, sin ánimo de lucro, creada en 1983 para reforzar las instituciones democráticas en el mundo a través de acciones no gubernamentales. Gracias a la asignación anual del Congreso, concede cientos de becas todos los años para ayudar a grupos prodemocracia de África, Asia, Europa Central y Oriental, Latinoamérica, Oriente Próximo y la antigua Unión Soviética. Entre las organizaciones pertenecientes a la NED destacan el *American Center for International Labor Solidarity*, el *Center for International Private Enterprise*, el *International Republican Institute* y el *National Democratic Institute*.

National Democratic Institute (NDI) <http://www.ndi.org/>

El *National Democratic Institute* (NDI) es una organización sin ánimo de lucro cuyo objetivo es reforzar y expandir la democracia en todo el mundo. Cuenta con una red mundial de expertos voluntarios, gracias a los cuales el NDI facilita ayuda práctica a líderes cívicos y políticos mediante la promoción de valores, prácticas e instituciones democráticas. El NDI colabora con los demócratas en todas las regiones del mundo para crear organizaciones políticas y cívicas, proteger las elecciones y promover la participación de los ciudadanos, la transparencia y responsabilidad de los gobiernos.

International Republican Institute (IRI) <http://www.iri.org/>

El *International Republican Institute* (IRI) es una organización sin ánimo de lucro, independiente, que promueve la libertad y la democracia en todo el mundo a través del desarrollo de los partidos, las instituciones cívicas, las elecciones libres, la buena gobernanza y el Estado de Derecho.

American Center for International Labor Solidarity (ACILS)
<http://www.solidaritycenter.org/>

Se trata de una organización sin ánimo de lucro que ayuda a los trabajadores de todo el mundo que luchan por crear sindicatos democráticos e independientes. Colabora con sindicatos y grupos cívicos en todo el mundo para lograr un desarrollo equitativo, sostenible y democrático y para ayudar a los hombres y mujeres del todo el mundo a defender sus valores y mejorar sus condiciones de vida y de trabajo.

Center for International Private Enterprise (CIPE) <http://www.cipe.org/>

El *Center for International Private Enterprise* es una organización sin ánimo de lucro afiliada a la Cámara de Comercio de los EE.UU y uno de los cuatro institutos principales del *National Endowment for Democracy*. El CIPE ha prestado apoyo a más de 1.000 iniciativas locales en más de 100 países en desarrollo y ha involucrado al sector privado en la defensa de las políticas y de las reformas institucionales mediante la mejora de la gobernanza y del conocimiento de los sistemas democráticos basados en el mercado. El CIPE proporciona ayuda en la gestión, experiencia práctica y apoyo económico a organizaciones locales con el fin de reforzar su capacidad para realizar reformas democráticas y económicas. Los programas del CIPE cuentan también con la ayuda de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los EEUU.

Center for International Media Assistance <http://www.ned.org/cima/cima.html>

El *Center for International Media Assistance* (CIMA), una iniciativa del *National Endowment for Democracy*, tiene como objetivo reforzar el apoyo, aumentar la visibilidad y mejorar la eficacia de los programas de apoyo a los medios de comunicación en todo el mundo. El Centro desarrolla su misión facilitando información, creando redes, realizando investigaciones y poniendo de relieve el papel indispensable que desempeñan los medios de comunicación independientes en la creación y desarrollo de las democracias sostenibles en todo el mundo.

Netherlands Institute for Multiparty Democracy (The Hague, Netherlands)

<http://www.nimd.org/>

El NIMD tiene como objetivo fomentar el proceso de democratización en democracias jóvenes prestando apoyo a los partidos políticos en su condición de pilares fundamentales de una democracia multipartidista. El NIMD desarrolla sus actividades de forma totalmente independiente e integradora.

Consejo Nórdico <http://www.norden.org/>

La cooperación del *Consejo Nórdico* es de carácter abierto. Se ha establecido un estrecho contacto entre los parlamentarios en el *Consejo Nórdico*, así como una cooperación estatal en el seno del *Consejo de Ministros Nórdico*, especialmente en la región del mar Báltico. Desde la ampliación de la UE, la cooperación regional se desarrolla en un nuevo marco europeo. El *Consejo de Ministros Nórdico* abrió sus oficinas en San Petersburgo en 1995 y posteriormente se han abierto puntos de información de reducido tamaño en Arcángel, Murmansk y Petrozavodsk. Más recientemente, en 2006, se abrió una oficina del *Consejo Nórdico* en Kaliningrad. Al mismo tiempo, el *Consejo Nórdico* mantiene estrecho contacto con colegas parlamentarios, tanto a nivel central en Moscú como a nivel regional en el Noroeste de Rusia.

The Oak Foundation (London, UK) <http://www.oakfnd.org/>

Desde 1998, la Oak Foundation ha concedido más de 1.000 subvenciones a organizaciones sin ánimo de lucro en todo el mundo. El Programa Internacional de Derechos Humanos de la Oak Foundation se centra en tres de los derechos humanos

consagrados en el derecho internacional: el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona; la prohibición de la tortura; y el derecho de asilo. Uno de los objetivos principales del programa es que los derechos humanos ocupen un lugar destacado en los programas nacionales e internacionales, en especial en el hemisferio sur, mediante una participación influyente en los medios de comunicación que crean opinión; la defensa efectiva en centros de influencia política; la defensa del derecho a la verdad mediante la construcción, preservación y presentación popular de la narración histórica de las violaciones de los derechos humanos en sociedades emergentes o en vías de desarrollo, por parte de regímenes autoritarios o represores; y la creación de capacidad de activistas, comunidades y redes de derechos humanos.

Instituto Sociedad Abierta (*oficinas independientes operativas en Budapest, Bruselas, Londres, Nueva York y París*) <http://www.soros.org/>

El Instituto Sociedad Abierta (ISA) es una fundación de operación privada y de concesión de subvenciones que aspira a conformar una política pública para promover la gobernanza democrática, los derechos humanos y la reforma económica, jurídica y social. A nivel local, el ISA pone en práctica una línea de iniciativas para fomentar el estado de derecho, la educación, la sanidad pública y unos medios de comunicación independientes.

Fundación Pablo Iglesias (Madrid) <http://www.fpabloiglesias.es/>

La Fundación Pablo Iglesias es una institución cultural que se centra en la investigación y difusión de la ideología socialista, y en la recuperación y recopilación de la documentación histórica y contemporánea del socialismo español. La Fundación promueve también la cooperación con entidades económicas y culturales tanto de España como del exterior, con la intención de promover y apoyar los valores y la cultura de la democracia y para defender los derechos humanos.

Gente Necesitada (Praga, República Checa) <http://clovekvitisni.cz>

Gente Necesitada es una organización no gubernamental sin ánimo de lucro que ha llevado a cabo proyectos de ayuda al desarrollo en regiones en crisis en el mundo y que ha apoyado los derechos humanos y la democracia en países reprimidos por regímenes totalitarios a lo largo de sus doce años de historia. La fundación GN es una de las mayores organizaciones en su género en la Europa poscomunista y ha gestionado proyectos en treinta y siete países en los últimos catorce años.

Fundación Pontis (Bratislava, Eslovaquia) <http://nadaciapontis.sk/>

La Fundación Pontis se creó en 1997 como sucesora de la Fundación por la Sociedad Civil, y es una de las mayores fundaciones de concesión de subvenciones operativa de Eslovaquia. El nombre de la fundación se ha tomado de la palabra latina “puente” y expresa el objeto de la fundación: interconectar los sectores de la sociedad eslovaca y vincular las fuentes de ayuda económica con aquellos que la necesitan. Animamos a los particulares y a las empresas a asumir la responsabilidad de ayudar a aquellos que están necesitados y al mundo que los rodea, a contribuir a la construcción de la democracia en países no democráticos, a crear conciencia sobre esta necesidad en Eslovaquia y a promover políticas exteriores basadas en estos valores, tanto en Eslovaquia como en la Unión Europea.

Derechos y Democracia (Montreal, Canadá) <http://www.dd-rd.ca/>

Derechos y Democracia trabaja con personas, organismos y gobiernos en Canadá y en el exterior en apoyo de los derechos humanos y democráticos definidos en la Carta Internacional de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Derechos y Democracia mantiene asociaciones con grupos de derechos humanos, pueblos indígenas y grupos de derechos de la mujer, así como con movimientos democráticos y gobiernos en el mundo con los que coopera para reforzar los derechos humanos y la democracia.

Fundación Rockefeller <http://www.rockfound.org/>

John D. Rockefeller padre creó la Fundación Rockefeller en 1913 para “promover el bienestar de la humanidad” mediante la confrontación desde la raíz de los graves problemas. La Fundación trabaja en todo el mundo para ampliar las oportunidades de la gente pobre y vulnerable y velar por que los beneficios de la globalización se compartan de forma más amplia. Con activos de más de 3.500 millones de dólares de EE.UU., es una de las escasas instituciones que realizan dicha labor tanto dentro de Estados Unidos como a nivel internacional.

Fondo de los Hermanos Rockefeller <http://www.rbf.org/>

El Fondo de los Hermanos Rockefeller se creó en 1940 como vehículo para que los cinco hijos y la hija de John D. Rockefeller hijo pudieran compartir una fuente de asesoramiento e investigación en actividades de beneficencia y combinar algunas de sus acciones filantrópicas para obtener mejores resultados. La concesión de ayudas del Fondo de los Hermanos Rockefeller está organizada en torno a cuatro temas: Práctica democrática, Desarrollo sostenible, Paz y Seguridad y Progreso humano.

SILBA – Iniciativa de Apoyo a la Libertad y la Democracia (Copenhague, Dinamarca) <http://www.silba.dk/>

SILBA es una ONG danesa sin filiación política fundada en 1994 por Bertel Haarder, en la actualidad ministro de Educación, como resultado del fuerte deseo presente entre los daneses de ayudar al desarrollo de las nuevas democracias de la Europa del Este. El principal objetivo de SILBA es ayudar a los partidos políticos democráticos, las organizaciones de jóvenes y las ONG en los nuevos países miembros de la Unión Europea del Este de Europa y en los nuevos países vecinos, con una mayor dedicación a proyectos con jóvenes. En la actualidad SILBA trabaja en mayor grado con Belarús, Ucrania, Moldova, Kaliningrado, Azerbaiyán, Armenia y Georgia.

Fundación para la Democracia de Taiwán (Taiwán) <http://www.tfd.org.tw/>

En el ámbito interno, la FDT se esfuerza por desempeñar una función positiva en la consolidación de la democracia en Taiwán y fortalecer su compromiso con los derechos humanos. En el ámbito internacional, la Fundación espera constituir un sólido vínculo en la red democrática mundial, uniendo fuerzas con organizaciones afines en el mundo. El programa internacional de subvenciones de la FDT se ha diseñado para ayudar a organizaciones con sede fuera de Taiwán a llevar a cabo proyectos de promoción de la democracia y los derechos humanos. Las organizaciones no gubernamentales internacionales, las instituciones académicas o los institutos de investigación y otros organismos afines son candidatos para presentar solicitudes. Desde el punto de vista geográfico, el programa da prioridad a proyectos que se destinen a la región de Asia, aunque de vez en cuando se destinan fondos a proyectos para otras zonas geográficas.

Departamento de Estado de EEUU: Oficina para la Democracia, Derechos Humanos y Trabajo <http://state.gov/g/drl/democ>

El Departamento de Estado fomenta la democracia como medio para obtener seguridad, estabilidad y prosperidad en el mundo; asiste a democracias de reciente constitución para aplicar los principios democráticos; ayuda a los defensores de la democracia en el mundo para crear democracias sólidas en sus propios países; e identifica y denuncia a los regímenes que niegan a sus ciudadanos el derecho a elegir a sus líderes en elecciones libres, justas y transparentes.

Fundación Westminster para la Democracia (Londres) <http://www.wfd.org/>

La FWD, con sede en Londres, se creó en 1992 para proporcionar asistencia económica flexible y creativa a los países que están llevando a cabo una transición difícil a la democracia en Europa Central y Oriental y en el África subsahariana. A lo largo de la década de los noventa, la labor de la FWD se amplió para apoyar a países que acababan de salir de conflictos y gobiernos autoritarios y para fomentar la consolidación y la eficacia de los regímenes democráticos existentes. La Fundación invierte ahora una parte considerable de sus recursos en apoyar proyectos y programas de forma más amplia en Europa, África subsahariana, y Oriente Medio y el Norte de África.

CUERPOS INTERGUBERNAMENTALES

La Commonwealth (Londres) <http://www.thecommonwealth.org/>

La Commonwealth es una asociación de 53 estados independientes que se consultan y cooperan en interés común de sus pueblos y en la promoción del entendimiento internacional y de la paz mundial. Los mil ochocientos millones de ciudadanos de la Commonwealth, en torno al 30% de la población mundial, representan el más amplio registro de credos, razas, culturas y tradiciones. Al subrayar la igualdad, la confianza y el entendimiento, la Commonwealth facilita el avance de la democracia, los derechos humanos y la economía y el desarrollo sostenibles, tanto social como económico, entre sus países miembros y no miembros.

Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) <http://www.venice.coe.int/>

Creada por el Consejo de Europa, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, más conocida por la Comisión de Venecia, es el cuerpo consultivo del Consejo de Europa en asuntos constitucionales. La labor de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho tiene como objetivo conservar los tres principios subyacentes del patrimonio constitucional de Europa: democracia, derechos humanos y estado de derecho – las piedras angulares del Consejo de Europa.

El Grupo para la Democracia Europea (Bruselas)

<http://www.democracycaucus.org/>

El Grupo para la Democracia Europea se fundó en 2005 como un grupo informal, de miembros del Parlamento Europeo de todos los partidos, comprometido en el fomento de la democracia en el mundo, pero especialmente en los Países vecinos de la Unión Europea. Los Países vecinos es una definición formal del arco de países que se encuentran entre Rusia y Marruecos, que en la actualidad se consideran una prioridad estratégica para la Unión Europea después de su ampliación en mayo de 2004 a ocho países del bloque ex soviético, más Chipre y Malta.

Parlamentarios Europeos para África <http://www.awepa.org/>

La Asociación de Parlamentarios Europeos para África (APEA) es una organización no gubernamental internacional que ayuda a los parlamentos de África y trabaja para mantener un alto interés por África en la agenda política de Europa. Tiene 1500 parlamentarios, tanto en activo como ya no activos, miembros del Parlamento Europeo y de la mayor parte de los Estados miembros de la Unión Europea, además de Noruega y Suiza.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IIDAE)

<http://www.idea.int/>

Creado en 1995, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IIDAE) es un organismo intergubernamental que busca nutrir y fomentar la democracia sostenible en el mundo. Mediante el trabajo concertado con responsables estratégicos, gobiernos donantes, organizaciones y agencias de la ONU, organismos regionales y otros órganos comprometidos con la construcción de la democracia, el IIDAE actúa como un catalizador para la construcción de la democracia proporcionando conocimientos, recursos, conocimientos especializados y una plataforma para el debate sobre asuntos relativos a la democracia.

Centro Norte-Sur del Consejo de Europa (Lisboa, Portugal)

<http://www.coe.int/dg4/nscentre/>

El Centro Norte-Sur tiene una función doble: proporcionar un marco para la cooperación europea diseñado para reforzar la sensibilización sobre asuntos de interdependencia global, y promover las políticas de solidaridad conformes con los objetivos y principios del Consejo de Europa – el respeto a los derechos humanos, la democracia y la cohesión social.

Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa: Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDH)

(Varsovia, Polonia)

<http://www.osce.org/odihr/>

La Oficina de la OSCE para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos está situada en Varsovia, Polonia. Actúa en el ámbito de la OSCE, en los campos de observación electoral, desarrollo democrático, derechos humanos, tolerancia y no-discriminación y el estado de derecho.

Organización de los Estados Americanos <http://www.oas.org/>

La Organización de los Estados Americanos (OEA) trabaja para reforzar la democracia, la justicia, la paz y la prosperidad en el continente americano con el fin de acercar a las naciones del hemisferio oeste. La OEA actúa como el principal foro multilateral del continente americano para fomentar los valores democráticos, promover los derechos humanos y abordar problemas compartidos, como la pobreza, el terrorismo, las drogas ilegales y la corrupción.

Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE, Viena)

<http://www.osce.org/>

La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) es la mayor organización de seguridad regional del mundo. Se ocupa de la identificación anticipada, de la prevención de conflictos, de la gestión de las crisis y de la rehabilitación después de los conflictos. Se encarga de una amplia gama de cuestiones relacionadas con la

seguridad, incluidos el control de armas, la diplomacia preventiva, y las medidas para fomentar la confianza y la seguridad.

Secretaría Permanente de la Comunidad de Democracias (Varsovia, Polonia) (Sitio de red no disponible en la actualidad)

La Secretaría Permanente de la Comunidad de Democracias se establecerá en Varsovia, Polonia, en 2008. La Comunidad de Democracias es una organización intergubernamental de gobiernos democráticos del mundo, dedicada a los principios democráticos y de cooperación básicos entre las democracias en todo el mundo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo <http://www.undp.org/>

En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, los líderes del mundo situaron el desarrollo en el centro de la agenda global al adoptar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que establecen unos claros objetivos para la reducción de la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer para 2015. Sobre el terreno, en 166 países, el PNUD se centra en ayudar a los países a encontrar y compartir soluciones a numerosos desafíos, incluidos la gobernanza democrática, la prevención y recuperación después de una crisis, el medio ambiente y el VIH/SIDA.

Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (FNUD) (Naciones Unidas) <http://www.un.org/democracyfund>

El Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia se creó en 2005 como forma de apoyar la democratización en el mundo. Proporciona asistencia a organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, nacionales, regionales e internacionales, incluidos los departamentos, oficinas, fondos, programas y agencias correspondientes de las Naciones Unidas. El Fondo complementa los esfuerzos actuales de las Naciones Unidas para reforzar y difundir la democracia en todo el mundo.

OTRAS ORGANIZACIONES DE APOYO A LA DEMOCRACIA

Centro Africano para Estudios de Democracia y Derechos Humanos <http://www.acdhrs.org/>

El principal objetivo del Centro, fundado por el Gobierno de Gambia mediante una Ley del Parlamento en 1989, es dar contenido al artículo 25 de la Carta Africana, que exige a los Estados Parte “fomentar y asegurar, mediante la enseñanza, la educación y la publicación, el respeto a los derechos y libertades previstos en la Carta, y comprobar que dichas libertades y derechos, así como sus correspondientes obligaciones se han entendido”.

Foro Africano para la Democracia (Nairobi, Kenia)

<http://www.africandemocracyforum.org/>

El Foro Africano para la Democracia (FAD), fundado en Abuja, Nigeria, en octubre de 2000, es una red regional africana de organizaciones que trabajan por la democracia, los derechos humanos y la gobernanza. El FAD busca consolidar la democracia en África proporcionando oportunidades a los demócratas para que expresen abiertamente sus opiniones al tiempo que actúan como una plataforma para el auxilio mutuo y para compartir recursos. Cerca de 300 organizaciones y particulares que trabajan en cuestiones relativas a la democracia en África participan actualmente en las actividades

del FAD. El FAD brinda oportunidades a los demócratas para hablar con una sola voz, así como una plataforma para la ayuda mutua y para compartir recursos. El FAD es una red regional africana del Movimiento del Mundo para la Democracia.

Institución Albert Einstein <http://www.aeinstein.org/>

La Institución Albert Einstein es una organización sin ánimo de lucro que potencia el estudio y el uso de la acción estratégica no violenta en defensa de la libertad, la democracia y la reducción de la violencia política en conflictos de todo el mundo. Sus objetivos son “comprender la dinámica de la acción no violenta en conflictos, explorar su potencial estratégico y comunicarlo a través de publicaciones y otros medios de comunicación, traducciones, conferencias, consultas y talleres”.

El Instituto Albert Shanker <http://www.shankerinstitute.org/>

El Instituto Albert Shanker es una organización sin ánimo de lucro fundada en 1998 para honrar la vida y el legado del último presidente de la Federación Americana de Profesores. Las normas de la organización la vinculan a cuatro principios fundamentales: una democracia sólida, una educación pública de calidad, una voz para las gentes trabajadoras en las decisiones que afecten a sus trabajos y a sus vidas, y un debate libre y abierto en torno a estos asuntos.

Alianza Cívica (Ciudad de México) <http://www.alianzacivica.org.mx>

Es una organización ciudadana mexicana dedicada a promover la participación ciudadana en apoyo de la democracia fundada antes de las elecciones de 1994.

Iniciativa por el Estado de Derecho de la Asociación de la Abogacía Americana
<http://www.abanet.or/rol/>

La Iniciativa por el Estado de Derecho es un proyecto de servicio público de la Asociación de la Abogacía Americana dedicado a fomentar el estado de derecho en el mundo. La Iniciativa por el Estado de Derecho cree que el fomento del estado de derecho es el antídoto más efectivo a largo plazo ante los urgentes problemas que afronta la comunidad mundial en la actualidad, incluidos la pobreza, el estancamiento económico y los conflictos. La Iniciativa por el Estado de Derecho promueve las actividades para la reforma jurídica en unos 40 países en las siguientes regiones: África, Asia, Europa y Eurasia, América Latina y el Caribe, y Oriente Medio y el Norte de África. La Iniciativa por el Estado de Derecho cuenta con unos 400 profesionales que trabajan en Estados Unidos y en el exterior, incluido un cuadro de voluntarios expatriados a corto y largo plazo, habitualmente destinados de tres meses a dos años para proporcionar asistencia técnica. La Iniciativa por el Estado de Derecho concentra sus esfuerzos de asistencia jurídica técnica en las siguientes áreas fundamentales: anticorrupción, reforma del derecho penal y tráfico de seres humanos, cuestiones de género, derechos humanos y atenuación de conflictos, reforma judicial, reforma de la formación jurídica y reforma de la profesión jurídica.

Amnistía Internacional (Londres) <http://www.amnesty.org/>

Amnistía Internacional es un movimiento mundial que trabaja para promover los derechos humanos, contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros acuerdos internacionales. Con más de 2.200.000 miembros y suscriptores en unos 150 países y zonas, coordina el apoyo de la justicia en diversos asuntos.

La Fundación Árabe para la Democracia (Qatar)

<http://www.arabdemocracyfoundation.org>

La Fundación Árabe para la Democracia (FAD) es una iniciativa independiente de pueblos de la zona árabe que tiene como fin canalizar los recursos hacia causas que refuercen sus transiciones a la democracia. El mecanismo mediante el cual la FAD cumple sus objetivos es una concesión de subvenciones estratégica, reforzada por la defensa, la interconexión y la transferencia de conocimiento. La Fundación cree que su impacto principal reside en la estimulación y el apoyo de la innovación en los programas de las organizaciones de la sociedad civil árabe (OSC) y en las iniciativas de los ciudadanos. Fomenta la asistencia a grupos cualificados para reforzar sus capacidades institucionales y atraerlos a la actividad por los valores democráticos y el aumento de la sensibilización, para que participen en importantes debates políticos públicos a fin de preparar a sus sociedades para la transición a una gobernanza democrática y para que trabajen contra todas las formas de exclusión social y política e incrementen sus aptitudes para servir a sus comunidades.

El Fondo Árabe de Derechos Humanos (Beirut, Líbano) <http://ahrfund.org>

El proceso de creación del Fondo Árabe de Derechos Humanos (FADH) empezó en 2002, mediante la constitución de una Comisión Preparatoria de cuatro miembros y con el apoyo económico y administrativo de la Fundación Ford. La Comisión inició una serie de estudios para explorar la viabilidad de una agencia de financiación dotada y sostenible que se dedique a apoyar los esfuerzos a largo plazo para promover los derechos humanos y el estado de derecho en la zona árabe.

ARTÍCULO 19 <http://www.article19.org/>

ARTÍCULO 19 es una organización londinense de derechos humanos con un mandato y un interés específicos en la defensa y promoción de la libertad de expresión y de la libertad de información en el mundo. El trabajo de ARTÍCULO 19 se organiza en cinco Programas regionales – África, Asia, Europa, América Latina y Oriente Medio – y un Programa jurídico. ARTÍCULO 19 trabaja también en asuntos globales de interés que van más allá de las fronteras nacionales. Para hacer de la libertad de expresión una realidad en todo el mundo, nos hemos comprometido a lo siguiente: Trabajo en asociación, Seguimiento e investigación, Defensa y campaña, Establecimiento de normas, Desarrollo jurídico, Litigio, Creación de capacidad, Ejercicio de presión, Investigación innovadora y Desarrollo de estrategias.

Fundación Carnegie para la Paz Internacional (Oficinas regionales en Bruselas, Beirut, Moscú, Pekín) <http://www.ceip.org/>

La Fundación Carnegie para la Paz Internacional es una organización privada, sin ánimo de lucro, que se dedica a fomentar la cooperación entre naciones y a promover el compromiso activo internacional de Estados Unidos. Fundada en 1910, su labor es objetiva y se dedica a obtener resultados prácticos.

El Centro Carter <http://www.cartercenter.org/>

En colaboración con la Universidad Emory, el Centro es una organización sin ánimo de lucro, comprometida con el avance de los derechos humanos y la paliación del sufrimiento humano. Mediante el trabajo conjunto con funcionarios gubernamentales de alto rango, así como con la población en general, el Centro ha reforzado algunas democracias de Asia, América Latina y África. Ha sido muy activo en el control y

refuerzo de elecciones tanto en democracias emergentes como en democracias consolidadas.

El Centro para la Educación Cívica <http://www.civiced.org>

El Centro para la Educación Cívica es una corporación educativa sin ánimo de lucro que se dedica a promover una ciudadanía ilustrada y responsable, comprometida con los principios democráticos y dedicada activamente a la práctica de la democracia en Estados Unidos y en otros países.

Centro para la Democracia y la Ciudadanía <http://www.publicwork.org/>

La labor del Centro para la Democracia y la Ciudadanía se fundamenta en el rico legado de las personas e instituciones que realizan trabajo público para conseguir metas de una importancia duradera. Como parte de la Universidad de Minnesota, la filosofía del CDC se ha forjado en torno a los principios de la democracia y el trabajo público.

Centro para la Democracia y el Desarrollo <http://cddwestafrica.org>

El Centro para la Democracia y el Desarrollo se fundó en el Reino Unido en 1997, como una organización independiente, sin ánimo de lucro, de investigación, formación, de defensa y de construcción de capacidad. El objetivo era movilizar la opinión global y los recursos para el desarrollo democrático y proporcionar un espacio independiente para reflejar críticamente los retos planteados a los procesos de democratización y desarrollo en África occidental. La misión del CDD es ser el principal catalizador y facilitador del análisis estratégico y la construcción de capacidad para una democracia y un desarrollo sostenibles en la subregión de África occidental.

Comisión para la Protección de los Periodistas <http://www.cpj.org/>

La Comisión para la Protección de los Periodistas es una organización independiente, sin ánimo de lucro, fundada en 1981. Promovemos la libertad de prensa en todo el mundo por medio de la defensa de los derechos de los periodistas a informar sin temor a las represalias. Mediante la revelación pública de los abusos contra la prensa y la actuación en nombre de los periodistas apresados y amenazados, la CPP avisa de forma efectiva a los periodistas y a las organizaciones de noticias de los lugares en los que se están produciendo ataques contra la libertad de prensa. La CPP organiza enérgicas protestas públicas y trabaja a través de los canales diplomáticos para efectuar el cambio. La CPP publica artículos y comunicados de prensa; informes especiales; una revista bianual, *Misiones peligrosas*; y *Ataques a la prensa*, el informe anual más exhaustivo sobre la libertad de prensa en el mundo.

Centro para la Democracia y la Gestión Electoral - Universidad Americana <http://www.american.edu/cdem/>

La Universidad Americana fundó el Centro para la Democracia y la Gestión Electoral en 2002 con el fin de llenar el vacío existente en la investigación académica abstracta sobre la democracia y la labor de muchos profesionales que gestionan o supervisan elecciones en todo el mundo. El CDGE tiene tres objetivos: la educación, la investigación y el compromiso público en todo el espectro de cuestiones relacionadas con las elecciones. Estamos decididos a llenar el vacío existente entre la investigación académica abstracta sobre la democracia y la labor de muchos profesionales que gestionan o supervisan elecciones en todo el mundo.

Centro para la protección del Periodismo <http://www.epj.org/>

El Centro es una organización independiente, sin ánimo de lucro, que promueve la libertad de prensa en el mundo mediante la defensa de los derechos de los periodistas a informar sin miedo a las represalias.

Centro para el Estudio del Islam y la Democracia <http://www.csionline.org/>

El Centro para el Estudio del Islam y la Democracia (CEID) es una organización sin ánimo de lucro, cuya sede se encuentra en Washington DC, que se dedica a estudiar el pensamiento islámico y el democrático y a fusionarlos en un discurso islámico democrático y moderno. La organización se fundó en marzo de 1999 por un variado grupo de académicos, profesionales y activistas, tanto musulmanes como no musulmanes, de Estados Unidos, que están de acuerdo en la necesidad del estudio y la difusión de información solvente sobre esta compleja materia.

El Centro para la Democracia, el Desarrollo y el Estado de Derecho (CDDIL) <http://cddrl.stanford.edu/>

El Centro para la Democracia, el Desarrollo y el Estado de Derecho de la Universidad de Stanford intenta promover una investigación innovadora y práctica sobre el diseño y la puesta en práctica de políticas para fomentar la democracia, promover un crecimiento equilibrado y sostenible, y hacer que avance el estado de derecho en países en los que están teniendo lugar cambios drásticos.

Centro para Instituciones Democráticas (Canberra, Australia)

<http://cdi.anu.edu.au/>

El CID responde a las necesidades de los países en desarrollo en el ámbito de la buena gobernanza y las instituciones democráticas. El Centro se fundó como una iniciativa del Gobierno australiano y recibe su financiación principal a través de la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (AusADI). Su objetivo geográfico es la región Asia-Pacífico.

Recursos para Niños Internacional

<http://www.childrensresources.org/>

Recursos para Niños Internacional, Inc. (RNI) es una organización sin ánimo de lucro, educativa y de formación, cuya misión consiste en promover prácticas educativas democráticas para los niños, sus familias y sus profesores en el mundo.

CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana (Johannesburgo, Sudáfrica)

<http://www.civicus.org/>

CIVICUS: La Alianza Mundial para la Participación Ciudadana es una alianza internacional de miembros y socios que constituyen una influyente red de organizaciones a nivel local, nacional, regional e internacional, y abarcan todo el espectro de la sociedad civil, con la inclusión de: redes y organizaciones de la sociedad civil; sindicatos; redes basadas en las creencias; asociaciones profesionales; organizaciones para el desarrollo de la capacidad de las ONG; fundaciones filantrópicas y otros organismos de financiación; empresas; y programas de responsabilidad social. CIVICUS ha trabajado durante más de una década para reforzar la acción ciudadana y la sociedad civil en el mundo, especialmente en áreas en las que la democracia participativa y la libertad de asociación de los ciudadanos están amenazadas.

CIVITAS Internacional <http://www.civnet.org/>

CIVITAS Internacional, organización no gubernamental mundial para la educación cívica, tiene por objeto reforzar una educación eficaz para una ciudadanía informada y responsable en democracias emergentes y consolidadas en el mundo. CIVITAS Internacional se compone de particulares, asociaciones no gubernamentales, e instituciones gubernamentales de muchos países, así como organizaciones internacionales.

Consejo para una Comunidad de Democracias <http://www.ccd21.org/>

El Consejo para una Comunidad de Democracias (CCD) es una organización no gubernamental que trata de lograr una comunidad de naciones que trabajen juntas para reforzar la democracia, en especial la Comunidad de Democracias de carácter intergubernamental, a través de un amplio espectro de tradiciones culturales y religiosas y de transparencia del proceso gubernamental, sistemas electorales sólidos, respeto por los derechos humanos y por el estado de derecho, educación cívica activa, prevención de la corrupción oficial y valores fundamentales afines, básicos para la gobernanza democrática. Su objetivo es fomentar la sensibilización sobre la importancia de la democracia, ya sea como principio organizador central de la política exterior oficial del gobierno o como base de alianzas internacionales de organizaciones no gubernamentales dedicadas a reforzar la democracia.

Proyecto de Coalición de la Democracia <http://www.demcoalition.org/>

El Proyecto de Coalición de la Democracia es una organización no gubernamental que lleva a cabo tareas de investigación y defensa relacionados con políticas de fomento de la democracia a escala nacional, regional, y global. Fundado en junio de 2001 como una iniciativa del Instituto Sociedad Abierta, el Proyecto de Coalición de la Democracia se basa en una red internacional de organizaciones de la sociedad civil, eruditos, expertos en política exterior y políticos comprometidos con la promoción de la democracia, elemento esencial de la paz internacional y del desarrollo humano.

Boletín de Democracia <http://www.demdigest.net/>

El Boletín de Democracia suministra noticias, análisis e información sobre la defensa de la democracia y asuntos afines. El Boletín se realiza en la *Fundación Nacional para la Democracia* y lo publica la Red Transatlántica de la Democracia, que tiene como objetivo informar y reunir a los activistas de la sociedad democrática y civil para promover la democracia. La Red está afiliada al *Movimiento Mundial para la Democracia*.

Democracia Internacional <http://www.democracyinternational.us/>

Democracia Internacional, Inc. (DI) diseña, evalúa, lleva a cabo y suministra asistencia técnica para programas de democracia y gobernanza en el mundo. DI ofrece conocimientos técnicos en procesos electorales y observación de elecciones, organización de partidos políticos, gobierno local y descentralización, reforzamiento jurídico, desarrollo de la sociedad civil, comunicaciones estratégicas y programación del estado de derecho. La organización tiene amplios conocimientos técnicos en valoraciones, evaluaciones, diseño de proyectos e investigación general.

Manual del Diplomático para el Apoyo al Desarrollo Democrático
www.diplomatshandbook.org

La presente publicación (en imprenta y *online*), encargada por la Comunidad de Democracias y producida por el Consejo para la Comunidad de Democracias (CCD), es un proyecto dirigido por el ex embajador canadiense Jeremy Kinsman, y proporciona a diplomáticos en ejercicio instrumental en forma de recursos y monografías para asistir a la sociedad civil en el desarrollo democrático.

Foro de Federaciones (Ottawa, Canadá) <http://www.forumfed.org/>

El Foro de Federaciones es una organización independiente que se fundó en Canadá y está apoyado por muchos países y gobiernos. Al Foro le interesa la contribución que hace y puede hacer el federalismo al mantenimiento y construcción de sociedades y gobiernos democráticos. Lucha por este objetivo mediante: la construcción de redes internacionales y el fomento del intercambio de experiencias en gobernanza federal; aumento del aprendizaje y entendimiento mutuos entre los partidarios del federalismo; y la difusión del conocimiento y del asesoramiento técnicos de interés para las federaciones existentes en beneficio de los países que intentan introducir elementos federales en sus estructuras y constituciones de gobernanza.

Línea del Frente <http://www.frontlinedefenders.org/>

Línea del Frente es una Fundación Internacional para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos. Se fundó en Dublín, en 2001, con el objetivo específico de proteger a los defensores de los derechos humanos en riesgo, gente que trabaja, de forma no violenta, por alguno o todos los derechos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Línea del Frente aspira a tratar algunas de las necesidades identificadas por los propios defensores, incluidos la protección, la interconexión, la formación y el acceso a cuerpos internacionales que pueden emprender acciones en su nombre. Línea del Frente intenta suministrar apoyo rápido y práctico a los defensores de los derechos humanos en riesgo, incluso mediante una línea telefónica de respuesta ante emergencias durante las 24 horas, y promover la visibilidad y el reconocimiento de los defensores de los derechos humanos como un grupo vulnerable. Línea del Frente maneja un programa de pequeñas ayudas económicas para cubrir las necesidades de los defensores, y moviliza una campaña y ejerce presión a favor de los defensores en riesgo inmediato. En situaciones de emergencia, Línea del Frente puede facilitar una reubicación temporal.

Foro de la Libertad <http://freedomforum.org/>

El Foro de la Libertad es una organización internacional sin ánimo de lucro que se dedica a velar por una prensa libre y la libertad de expresión y de espíritu para todas las personas.

El Fondo para la Paz <http://www.fundforpeace.org/>

El Fondo para la Paz actúa en dos campos para influir en la toma de decisiones: la promoción de becas de estudios para definir los problemas y aportar respuestas competentes, y el uso del conocimiento e información obtenidos para participar en debates e informar al público de los hechos.

La Red Global para la Buena Gobernanza (Yaundé, Camerún)

<http://www.gngg.org>

La Red es una organización sin ánimo de lucro, no gubernamental, de investigación independiente, información y formación constituida de conformidad con la ley de Camerún. Se dedica a estrategias prácticas y adaptadas al país y a mecanismos para

combatir prácticas corruptas y para fomentar la participación popular y la transparencia en la gestión de los asuntos públicos y la honestidad en las transacciones de empresas privadas como preparación de un desarrollo sostenible.

Human Rights Watch <http://www.hrw.org/>

El Observatorio de los Derechos Humanos es una organización no gubernamental dedicada a proteger los derechos humanos de las personas en el mundo, que se sitúa junto a las víctimas y activistas para prevenir la discriminación, defender la libertad política, proteger a las personas contra el trato inhumano en tiempo de guerra y conducir a los delincuentes ante la justicia.

En lo que respecta a asuntos de derechos humanos, el Observatorio de los Derechos Humanos tiene una extensa lista de recursos organizada por materias, que incluyen en muchos casos vínculos con otras organizaciones, en www.hrw.org/advocacy/

Centro Ibn Jaldún para Estudios de Desarrollo (Egipto) <http://www.eicds.org/>

El director del centro es Saad Eddine Ibrahim. Toma el nombre del gran pensador árabe Abdel-Rahmán Ibn Jaldún (1332-1406), que fue el pionero de las Ciencias Sociales Árabes. El CIJED se ha distinguido por la investigación de calidad y por la defensa efectiva de asuntos considerados relevantes para Egipto y el mundo árabe. El CIJED ha sido pionero en muchos de esos programas, pues ha iniciado sus actividades en Egipto y después las ha extendido a otros países del mundo árabe. En el futuro, el Centro concentrará sus esfuerzos en las siguientes áreas: sociedad civil y democratización; sectas, grupos étnicos y minoritarios; y género y desarrollo humano.

IJTIHAD <http://www.ijtihad.org/>

IJTIHAD se propone promover la libertad de pensamiento, el pensamiento racional y la búsqueda de la verdad mediante una epistemología que abarque la ciencia, el racionalismo, la experiencia humana y el pensamiento crítico entre los musulmanes de cualquier lugar.

Instituto para la Democracia en Sudáfrica (Pretoria, Sudáfrica) <http://idasa.org.za/>

IDESA es una organización independiente de carácter público comprometida en promover una democracia sostenible basada en una ciudadanía activa, las instituciones democráticas y la justicia social. IDESA, que se fundó en 1987, mantiene vínculos internacionales con muchas organizaciones similares a través del Movimiento del Mundo para la Democracia.

Instituto de Ciencias Sociales (Nueva Delhi) <http://www.issin.org/>

El Instituto de Ciencias Sociales se dedica al estudio sistemático desde una perspectiva interdisciplinar de asuntos y problemas sociales a los que se enfrenta la India. Sus conclusiones y recomendaciones están disponibles para los miembros de los órganos decisorios, como organismos gubernamentales, sindicatos, organizaciones de personas, sociedades y comunidades científicas, con el fin de animarlos a aumentar las opciones de actuación. Nuestro principal objetivo es la evolución de la opinión pública informada y orientada a la acción.

Centro Internacional para Periodistas <http://www.icfj.org/>

El Centro Internacional para Periodistas, una organización profesional sin ánimo de lucro, promueve el periodismo de calidad en el mundo, en la creencia de que unos medios de comunicación independientes y pujantes son cruciales para mejorar la

condición humana. Desde 1984, el Centro Internacional para Periodistas ha trabajado directamente con más de 40.000 periodistas de 176 países. Con el fin de elevar la calidad del periodismo, el CIP ofrece formación práctica, talleres, seminarios, becas e intercambios internacionales a reporteros y gestores de medios de comunicación en el mundo.

Centro Internacional para la Transición Democrática (Budapest, Hungría)

<http://www.icdt.hu/>

El Centro Internacional para la Transición Democrática (CITD), con sede en Budapest, impulsa la democracia en el mundo mediante el recurso a las experiencias de aquellos que han tomado el camino a la democracia y la asistencia para aplicar lo que han aprendido a las necesidades de quienes intentan seguir ese camino o necesitan asistencia práctica para consolidar la democracia en sus propios países y sociedades.

Centro Internacional de Conflictos No Violentos (Washington DC)

<http://www.nonviolent-conflict.org/>

El Centro Internacional de Conflictos No Violentos es una fundación independiente, sin ánimo de lucro, educativa, que desarrolla y fomenta el estudio y uso de estrategias con base civil, no militares, para establecer y defender los derechos humanos, la democracia y la justicia en el mundo. Mediante la acción como catalizador para estimular el interés en los conflictos no violentos, el Centro colabora con instituciones educativas de ideas afines y organizaciones no gubernamentales para educar a los ciudadanos de todo el mundo, influir en las políticas y la cobertura de los medios de comunicación y educar a los activistas.

Instituto Internacional para la Democracia (Seattle, Washington)

<http://www.civilsoc.org/electronic/ngo-dev/iid.htm>

El IID, fundado en 1987 durante la Segunda Conferencia de Estrasburgo sobre la Democracia Parlamentaria, realiza programas de formación, celebra conferencias y lleva a cabo publicaciones que contienen recursos variados relativos a numerosas áreas democráticas.

PEN Internacional (Londres, RU) <http://www.internationalpen.org.uk/>

PEN Internacional, la asociación mundial de escritores con 145 centros en 104 países, tiene como fin promover la amistad y la cooperación intelectual entre escritores en cualquier lugar, luchar por la libertad de expresión y representar la conciencia de la literatura del mundo.

Comisión Directiva Internacional (no gubernamental) de la Comunidad de Democracias <http://www.ccd21.org/>

La CDI es una comisión de 21 miembros de líderes de la sociedad civil de todas las regiones del mundo que representa las posiciones e inquietudes de la sociedad civil en la Comunidad de Democracias. El Consejo para una Comunidad de Democracias (CCD) funciona como una secretaría de la CDI.

Revista de Democracia <http://journalofdemocracy.org/>

La Revista de Democracia, fundada en 1990, es una influyente publicación trimestral que está enfocada a analizar los regímenes y movimientos democráticos en el mundo. La Revista es una ramificación del Foro Internacional para los Estudios Democráticos, y la publica la editorial de la Universidad Johns Hopkins.

Centro Kawakibi para la Transición Democrática (Túnez, Túnez)

<http://www.kawakibi.org/>

El Centro Kawakibi para la transición democrática es una organización técnica regional no gubernamental, especializada en la transferencia de conocimiento, el intercambio de experiencias y la creación de capacidad en el campo de la transición democrática. El Centro se fundó sobre el principio de la asociación entre organizaciones y expertos en la región árabe y en Oriente Medio.

Liga de Mujeres Votantes www.lwv.org

La Liga de Mujeres Votantes, una organización política independiente, ha luchado desde 1920 para mejorar nuestros sistemas de gobierno y las políticas de impacto público mediante la educación y la defensa ciudadanas. La perdurable vitalidad y resonancia de la Liga deriva de su estructura única y descentralizada. La Liga es una organización de base que trabaja a nivel nacional, estatal y local. El Programa para la Democracia Global es el programa integrado de la Liga para activistas y organizaciones no gubernamentales del mundo. Mediante el trabajo con grupos en el exterior para incrementar su voz en la demanda de transparencia, responsabilidad y buen gobierno en sus sociedades, Democracia Global ayuda a expandir la influencia de la comunidad en el proceso público de formulación de estrategias mientras se construyen habilidades de liderazgo a través de programas interactivos, formación práctica e intercambio.

Democracia Abierta (Londres) <http://www.opendemocracy.net>

Democracia Abierta es el sitio web independiente líder en asuntos globales de actualidad – libre en su lectura, libre en participación, libre al mundo... ofreciendo un análisis crítico y estimulante, promoviendo el diálogo y el debate en materias de importancia global y vinculando a los ciudadanos de todo el mundo. Está comprometido con los derechos humanos, la democratización, la supervisión de elecciones y la seguridad económica y medioambiental.

Pacto, Inc. <http://www.pactworld.org/>

La misión de Pacto es construir comunidades empoderadas, gobiernos efectivos e instituciones privadas responsables que den a la gente la oportunidad de una vida mejor. Hacemos esto mediante el reforzamiento de la capacidad de las organizaciones e instituciones para que sean buenos proveedores de servicios, representen a sus grupos interesados, se interconecten con otros para aprender y compartir conocimientos y defiendan la justicia social, económica y medioambiental. La interdependencia, la administración responsable, la inclusión de grupos vulnerables y el respeto a la apropiación y al conocimiento locales son valores centrales en todos nuestros programas.

PARTICIPA (Santiago, Chile) <http://www.participa.cl/>

PARTICIPA, con sede en Santiago, trabaja en iniciativas regionales e internacionales que intentan potenciar el conocimiento y ejercer los principios fundamentales de la democracia y los derechos humanos, de manera que los ciudadanos puedan participar en la vida pública de una forma más informada y organizada.

Socios para el Cambio Democrático

<http://www.partnersglobal.org/index-flash.html>

Socios para el Cambio Democrático (Socios) es una organización internacional comprometida con la creación de capacidades sostenibles locales para promover la

sociedad civil y una cultura de cambio y gestión de conflictos en el mundo. Durante más de una década, Socios ha desarrollado y fortalecido instituciones, ha formado y enseñado, ha construido consenso, resuelto conflictos, promovido políticas públicas y desarrollado currículos, del mismo modo que ha suministrado otros servicios a representantes de más de 50 países y provincias en todo el mundo.

Politeia (Amsterdam, Países Bajos) <http://www.politeia.net/>

Politeia es una asociación entre ONG europeas que trabajan para fortalecer una ciudadanía europea activa y la participación democrática. Los actuales objetivos incluyen: la creación de una estructura que sitúe la participación cívica y la educación entre los puntos más importantes de la agenda europea y nacional, el refuerzo de las capacidades de las organizaciones socias mediante el intercambio de métodos y prácticas, el incremento de la visibilidad en la escena de las ONG europeas y la creación de un grupo de socios potenciales para proyectos europeos, así como la posibilidad de aprovechar los fondos europeos.

PASOS (República Checa) <http://www.pasos.org>

PASOS promueve el desarrollo y refuerza la difusión e impacto de sus centros estratégicos de 28 miembros (y seis miembros asociados). PASOS se nutre del trabajo realizado por el Gobierno Local y la Iniciativa de Reforma del Servicio Público (IGL) del Instituto para una Sociedad Abierta (ISA) desde 1999 para mejorar las capacidades institucionales de los centros estratégicos relacionados con ISA que operaron hasta 2004 dentro de una red de colaboración y ayuda conocida como la Red de Centros Relacionados (RCR).

Reporters sans frontières <http://www.rsf.org/>

Reporters sans frontières, con sede en París, fue fundada en 1985. Reporters sans frontières defiende a los periodistas y a los ayudantes de los medios de comunicación encarcelados o perseguidos por hacer su trabajo y muestra el maltrato y la tortura a los mismos en muchos países; combate la censura y las leyes que minan la libertad de prensa; concede ayuda económica cada año a 100 o más periodistas y a puntos de venta de medios de comunicación en dificultades (para pagar a abogados, atención sanitaria y equipos) así como a las familias de periodistas encarcelados; y trabaja para mejorar la seguridad de los periodistas, especialmente de aquellos que informan en zonas de guerra.

Fundación Robert Schuman (París) <http://www.robert-schuman.org/>

La Fundación Robert Schuman trabaja para promover la construcción de Europa tanto por lo que respecta a sus ideas como en el ámbito de los propios ciudadanos. La Fundación, que es un centro de renombre por sus investigaciones sobre la Unión Europea, ha asumido la tarea de mantener el espíritu y la inspiración de uno de los “Padres fundadores” de Europa, Robert Schuman, y de fomentar los valores e ideales europeos tanto dentro de las fronteras de la Unión como fuera de ellas.

Instituto Robert Schuman para el Desarrollo de la Democracia en Europa Central y Oriental (Budapest) <http://www.schuman-institute.eu/>

Con sede en Budapest, los objetivos básicos del Instituto Schuman son fomentar la idea de una Europa Unida; apoyar y promover el proceso de transformación democrática en los países de Europa Central y Oriental, Europa Oriental y Europa suroriental (ECO/EO/ESO) sobre la base de los valores europeos democrático-cristianos en el

espíritu de Robert Schuman; y promover el desarrollo de las sociedades civiles en dichos países.

Búsqueda de un Terreno Común <http://www.sfcg.org/>

Fundada en 1982, Búsqueda de un Terreno Común trabaja para transformar la forma en que el mundo trata los conflictos – lejos de los enfoques de confrontación y hacia una solución del problema en colaboración. Trabajan con socios locales para hallar medios apropiados desde el punto de vista cultural y reforzar las capacidades de las sociedades para tratar los problemas constructivamente, con el fin de comprender las diferencias y actuar sobre los puntos comunes. Búsqueda de un Terreno Común está actuando en Angola, Burundi, Costa de Marfil, Guinea, Indonesia, Liberia, Macedonia, Oriente Medio, Marruecos, Nepal, Sierra Leona, Ucrania, EEUU, las relaciones entre Estados Unidos e Irán y África occidental en general.

Fundación Stefan Batory (Varsovia, Polonia)

<http://www.batory.org.pl/english/index.htm>

La misión de la Fundación es apoyar el desarrollo de una sociedad abierta y democrática en Polonia y en otros países del centro y este de Europa. Las prioridades de la fundación son reforzar la función y el compromiso de la sociedad civil, promover las libertades civiles y el estado de derecho, y desarrollar la cooperación y la solidaridad internacionales.

Derecho de Calle <http://www.streetlaw.org/>

Derecho de Calle es una educación práctica y participativa sobre derecho, democracia y derechos humanos. Por ser una mezcla única de contenido y metodología, Derecho de Calle utiliza técnicas que fomentan el aprendizaje cooperativo, el pensamiento crítico, y la capacidad para participar en una sociedad democrática.

Estudiantes para la Democracia Global <http://www.sfgd.org/>

EDG es una organización independiente que trabaja para apoyar a aquellos, especialmente estudiantes, que está luchando contra las dictaduras en el mundo.

TEAM (Copenhague, Dinamarca) <http://www.teameurope.info>

La Alianza Europea de los movimientos críticos de la Unión Europea (TEAM) es una red de información que conecta 57 organizaciones críticas de la Unión Europea en 23 países de Europa. TEAM reúne organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos de todo el espectro en la lucha contra el Estado emergente de la Unión Europea y la erosión en curso de la democracia en Europa.

Movimiento Mundial para la Democracia <http://www.wmd.org/>

El Movimiento Mundial para la Democracia es una red global de demócratas, activistas, profesionales, académicos, responsables de estrategias y entidades de financiación, que se han reunido para cooperar en la promoción de la democracia. El Movimiento Mundial ofrece nuevas vías para dar ayuda práctica a los demócratas que se esfuerzan para abrir las sociedades cerradas, retar a las dictaduras, democratizar sistemas semiautoritarios, consolidar democracias emergentes y reforzar las democracias establecidas.

Foro Mundial para la Democratización en Asia (Taiwán) <http://www.wfda.net/>

El Foro Mundial para la Democratización en Asia (FMDA) se inauguró en 2005 para dar impulso a la agenda democrática en Asia. El FMDA actúa para reafirmar y revalidar los valores centrales de los demócratas asiáticos y difundir la conciencia de los mismos entre los pueblos asiáticos. Ante todo, no lo hace mediante la discusión de los méritos de la democracia, sino mediante la atención a medidas y estrategias concretas para ayudar al proceso democratizador en las sociedades asiáticas; tienen prioridad las propuestas de planes de acción para conseguir los objetivos y fines identificados.

ORGANIZACIONES PARA LA ASISTENCIA Y OBSERVACIÓN ELECTORAL

Las organizaciones líderes en este campo son:

El Grupo Internacional de Legislación de Derechos Humanos; Financiación Nacional para la Democracia; El Instituto Democrático Nacional para Asuntos Internacionales; El Instituto Republicano Internacional; La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa: La Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), El Instituto Internacional para Democracia y Asistencia Electoral (IDAI Internacional), El Centro Carter IFES (anteriormente la Fundación Internacional para la Asistencia Electoral), La Federation Internationale des Droits de l'Homme, La Comisión Internacional de Juristas, La Unión Interparlamentaria, El Centro para la Democracia

Además, dos socios cooperativos suministran información y ayuda para la celebración de elecciones. Son:

El Proyecto ACE: www.aceproject.org

La *Red de Conocimientos Electorales* ACE proporciona información exhaustiva y fehaciente sobre las elecciones, promueve la interconexión entre profesionales relacionados con las elecciones y ofrece servicios de desarrollo de capacidades. ACE es una empresa mixta de ocho organizaciones socias, con la inclusión de Elecciones Canadá, EISA, Instituto Federal Electoral – México, IFES, IDAI Internacional, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAESNU) y División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas. Todos dan apoyo a largo plazo al Proyecto para la Administración y Coste de las Elecciones y líderes en el suministro de asistencia técnica específica dirigida en la gestión de elecciones.

Proyecto BRIDGE (Melbourne) www.bridge-project.org

Los últimos 15 años han sido testigos de un rápido incremento en el número de estados democráticos. Como consecuencia de ello, el número de elecciones en el mundo ha aumentado espectacularmente. Para organizar las elecciones son necesarios administradores electorales capaces y profesionales, pues el proceso electoral puede resultar menoscabado si no se tienen las capacidades necesarias. El Proyecto Bridge mantiene que para conseguir una gestión electoral efectiva y sostenible se debe contar con personal profesional adecuado a este fin.