

Manuela Mesa y Mabel González Bustelo
(coordinadoras)

Poder y democracia

Los retos del multilateralismo

ANUARIO CIP
2006



Icaria ♣ editorial

327.5(058)
ANU

Poder y democracia. Los retos del multilateralismo: Anuario CIP 2006 / Manuela Mesa y Mabel González Bustelo (coordinadoras). – Barcelona: Icaria ; Madrid: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), 2006
360 p.; 23 cm. – (Anuario ; 2006)
ISBN: 84-7426-859-1

1. Relaciones Internacionales — 2006 — Anuario. 2. Conflictos Internacionales — 2006 — Anuario.
I. Mesa Peinado, Manuela (coord.). II. González Bustelo, Mabel (coord.).
III Centro de Investigación para la Paz.

© Manuela Mesa, Fred Halliday, Mariano Aguirre, Alberto Piris, Isaías Barreñada, Xavier Zeebroek, Cynthia J. Arnson, I. William Zartman, Robert Matthews, José Javier J. Fernández Fernández, José Antonio Sanahuja, Xulio Ríos, Jordi Bacaria Colom, Peter Sluglett, Neve Gordon, Luis Mesa Delmonte, Nieves Zúñiga García-Falces, Dirk Kruijt.
Edición: Mabel González Bustelo.

De esta edición:

© Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)
Duque de Sesto, 40
28009 Madrid
Teléfono: (00-34-91) 576 32 99
Fax: (00-34-91) 577 47 26
Correo electrónico: cip@fuhem.es
Web: www.cip.fuhem.es - www.cipresearch.fuhem.es

© Icaria Editorial
Arc de Sant Cristòfol, 11-23
08003 Barcelona
Teléfono: (00-34-93) 301 17 23
Fax: (00-34-93) 295 49 16
Correo electrónico: icaria@icariaeditorial.com
Web: www.icariaeditorial.com

Primera edición: mayo, 2006

ISBN: 84-7426-859-1

Depósito legal: B. 22.079-2006

Fotocomposición: Text Gràfic

Impresión y encuadernación: Romanyà Valls
Impreso en España

Prohibida la reproducción total o parcial.
Para solicitar autorización de reproducción escribir al CIP o a Icaria editorial.

SUMARIO

<i>Multilateralismo y poder: tendencias en el sistema internacional</i> , Manuela Mesa	5
--	---

Tendencias internacionales: seguridad y conflictos

<i>I. Terrorismo y lucha antiterrorista: las lecciones de 2005</i> , Fred Halliday	35
<i>II. EE UU y Europa ante los traslados ilegales y la tortura</i> , Mariano Aguirre	53
<i>III. La creciente militarización de la política: ejércitos guerreros y ejércitos de socorro</i> , Alberto Piris	65
<i>IV. Alianza de civilizaciones, de propuesta controvertida a imperativo político</i> , Isaías Barreñada	79
<i>V. El nuevo laboratorio africano de la ONU</i> , Xavier Zeebroek	99
<i>VI. Economías de guerra: la intersección de necesidad, credo y codicia</i> , Cynthia J. Arnson e I. William Zartman	121

El escenario geopolítico

<i>I. Errores fatales: EE UU afronta las consecuencias de su política exterior</i> , Robert Matthews	145
<i>II. La ratificación del Tratado Constitucional y su impacto sobre la política exterior de la UE</i> , José Javier J. Fernández Fernández	171

<i>III. Reforma de Naciones Unidas: la tensión entre hegemonía, soberanía y cosmopolitismo, José Antonio Sanahuja</i>	187
<i>IV. China: la agenda de Hu Jintao, Xulio Ríos</i>	211

Oriente Medio y Mediterráneo

<i>I. La Cumbre Euromediterránea: balance y perspectivas, Jordi Bacaria Colom</i>	229
<i>II. Miopía imperial: algunas lecciones de las invasiones de Irak, Peter Sluglett</i>	247
<i>III. De barreras, fronteras y Hamás, Neve Gordon</i>	265
<i>IV. El programa nuclear iraní. Entre derechos legítimos e incertidumbres estratégicas, Luis Mesa Delmonte</i>	287

América Latina

<i>I. Redefinición de la democracia en la región andina: nuevos actores y propuestas indígenas, Nieves Zúñiga García-Falces</i>	313
<i>II. Bolivia. Pasado de problemas, ¿futuro de esperanzas? Dirk Kruijt</i>	335

MULTILATERALISMO Y PODER: TENDENCIAS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

*Manuela Mesa**

2005 fue un año de propuestas y de iniciativas diplomáticas para la reforma del sistema internacional. En una rápida sucesión de «cumbres» y conferencias de alto nivel se abordaron la reforma de Naciones Unidas y de órganos como el Consejo de Seguridad; el seguimiento de los «Objetivos de Desarrollo del Milenio» (ODM), con los que se pretende reducir la pobreza mundial en un 50% entre 1990 y 2015; la movilización de recursos adicionales para luchar contra la pobreza o el sida y mejorar la respuesta internacional a las crisis humanitarias; los problemas de la deuda o las especiales necesidades de África; la apertura comercial, a través de las negociaciones comerciales de la «ronda del desarrollo» de la Organización Mundial del Comercio (OMC); y la revisión del Tratado de no Proliferación Nuclear (TNP). Los gobiernos, las organizaciones internacionales, los medios, los centros de estudios y la sociedad civil organizada realizaron un extraordinario esfuerzo de análisis, reflexión, incidencia política y búsqueda de consensos, como atestiguan las decenas de informes y documentos que se han hecho públicos en vísperas de cada una de esas reuniones.

En suma, 2005 podía haber sido un periodo clave para reformar el sistema multilateral y de seguridad colectiva. Sin embargo, en el balance del año parece haber más sombras que luces, y se han perdido oportunidades históricas para afrontar los desafíos comunes de gobernanza, paz y seguridad, cohesión social y preservación de la biosfera que amenazan al conjunto de la sociedad internacional. Muchas de las propuestas, perfectamente viables desde el punto de vista institucional y finan-

* Manuela Mesa es directora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM).

ciero, se han mostrado inviables o se han atascado debido a la conocida conjunción de pretensiones hegemónicas, primacía de intereses de corto plazo, falta de voluntad política, y recelos y desconfianza respecto a las agendas de los actores implicados.

En cualquier caso, esos escollos no pueden explicar por sí solos que el proceso de reformas, aunque aún a flote, haya encallado. En realidad, son más síntomas que causas. Éstas se encuentran en una serie de tendencias de largo plazo, que se han hecho patentes tras ese punto de inflexión que es el 11-S, aunque sus antecedentes se remontan a mucho antes. Entre ellas, cabe destacar las siguientes:

- El debilitamiento del sistema multilateral, amenazado por el unilateralismo, y cuyas capacidades y legitimidad no logran ser sustituidas por los procesos «regionalistas» que se promueven en distintas áreas.
- La crisis de la hegemonía de Estados Unidos. Este país da muestras de debilidad en distintos planos, y en especial, en su reputación y legitimidad, que desgasta su «poder blando».
- La erosión de la democracia y los derechos humanos, como consecuencia de la «guerra contra el terrorismo».
- La Unión Europea, sumida en su debate interno, que parece no ser capaz de asumir su liderazgo y configurarse como actor global.
- La influencia creciente de los países emergentes, que expresa procesos de largo alcance de redistribución del poder.
- La crisis de los modelos de convivencia e integración del Islam en Europa, y la necesidad de encontrar vías de entendimiento.
- La importancia creciente de la geopolítica de la energía, y los conflictos asociados al control de los recursos.
- La degradación medioambiental y el cambio climático.

Un balance equilibrado del proceso de reformas del sistema multilateral en 2005 no debe obviar que en algunos asuntos ha habido avances, y ésta es una razón adicional para que el impulso reformista no se agote y se mantengan activas las coaliciones de actores internacionales que los han hecho posibles. Se han alcanzado algunos acuerdos significativos en materias tan relevantes como la «responsabilidad de proteger», la movilización de recursos para el desarrollo, o la consolidación de la paz. El desarrollo de estas cuestiones, convirtiendo

los acuerdos políticos en acciones relevantes, será también parte de la agenda de 2006.¹

Debilitamiento del sistema multilateral

Entre las causas del debilitamiento del sistema multilateral se encuentra la política de Estados Unidos. Según recuerda Fred Halliday,² la victoria de George W. Bush en 2000, dio fin a década y media del modelo de política exterior de Bill Clinton y de George Bush padre. Un modelo compatible con el multilateralismo y con las normas internacionales, incluso las referidas al uso de la fuerza, que ampararon la primera guerra del Golfo, o las intervenciones en el Kurdistán, Somalia o Haití. Esa política ya había sido rechazada por George W. Bush antes de los atentados del 11-S en Nueva York y Washington. Tras esos atentados, la política exterior de Estados Unidos ha oscilado entre un unilateralismo descarnado, y los intentos de adaptar a sus intereses a las organizaciones internacionales. La guerra de Irak, en particular, mostró que el interés de Washington por las reglas de Naciones Unidas se limitaba a obtener su respaldo y legitimidad, pero si podía obtenerlo, ello no impediría el ataque. Para la Administración Bush bastaba con mostrar un interés simbólico por la voluntad de los aliados, y exaltar sin tapujos el interés nacional de Estados Unidos y el sentimiento patriótico.

La guerra de Irak provocó diagnósticos y perspectivas muy dispares respecto al sistema multilateral, pero existía cierta coincidencia respecto a la importancia de acometer reformas importantes en Naciones Unidas. Tras un largo año de consultas, existía un ambicioso programa de reforma, recogido por el secretario general, Kofi Annan, en el informe «Un concepto más amplio de la libertad» (*Larger Freedom*). Sin embargo, en las últimas tres semanas previas a la Cumbre de Nueva York se constató que había desacuerdos profundos, y que Naciones Unidas iba a convertirse en el escenario elegido por los neoconservadores para promover su agenda frente a otros estados.

¹ Para más análisis sobre tendencias, consultar Mariano Aguirre, «Poderes internacionales», en *La Vanguardia*, 6 de enero de 2006. También la revista *Current History*, diciembre de 2005.

² Fred Halliday, «El siglo XXI toma forma: 2004, un año a tres velocidades», en *Anuario Internacional Cidob 2004*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2005, pp. 13-20.

Las tácticas obstruccionistas desplegadas por el nuevo embajador de Estados Unidos, John Bolton, y el rechazo de ese país a la reforma del Consejo de Seguridad, a aceptar los Objetivos del Milenio, entre otras diferencias, obligaron a aplazar buena parte de las reformas planteadas. Aún así, hubo algunos avances: se aprobó la constitución de una Comisión de Consolidación de la Paz, finalmente creada en diciembre de 2005, para promover la reconstrucción de países tras la finalización de los conflictos armados; se ha aceptado el principio de la «responsabilidad de proteger», que legitima la intervención de la comunidad internacional ante el genocidio y otros crímenes de lesa humanidad; y se ha decidido establecer un nuevo Consejo de Derechos Humanos, cuya composición y funciones serán objeto de negociación en 2006. Sin embargo, en materia de desarrollo, lucha contra la pobreza, cambio climático y protección del medio ambiente tan sólo se «reciclaron» viejas propuestas, y en ocasiones el texto aprobado supone un retroceso respecto a lo acordado cinco años antes. En conjunto, se ha perdido una oportunidad histórica de reformar la institución y adaptarla a las necesidades de un mundo globalizado e interdependiente.³ Aun así, la reforma se va a mantener en la agenda internacional a lo largo de 2006. Los países que aspiran a ser miembros de un Consejo de Seguridad ampliado prosiguen sus gestiones diplomáticas, y habrá que designar al sucesor de Kofi Annan, un secretario general por el que Estados Unidos no oculta su rechazo. Al finalizar 2005, Bolton volvió a utilizar el poder del dinero —la cuota de Estados Unidos, primer contribuyente a Naciones Unidas, representa casi una cuarta parte de su presupuesto ordinario— condicionando la aprobación del presupuesto a reformas administrativas que darían más poder al Secretariado, que se supone será más afín a Estados Unidos, reduciendo así la influencia de los países en desarrollo, aunque estos pueden tener cierta influencia en el proceso, pues la candidatura propuesta deberá gozar de la confianza de la mayoría de países.

En otros escenarios el papel del multilateralismo también está en cuestión. La conferencia ministerial de la OMC, celebrada en Hong Kong en diciembre de 2005 estuvo precedida por el escepticismo, y sus resultados confirmaron el estancamiento en el que se encuentran las negocia-

³ Véase, Dossier: La reforma de la ONU, *Papeles de cuestiones internacionales*, Nº 91, otoño de 2005, pp. 6-45

ciones comerciales, debido a la resistencia de los países en desarrollo a ceder a las exigencias de liberalización de los países industrializados, al tiempo que la Unión Europea y Estados Unidos se resisten a dismantlar el proteccionismo agrícola, y en particular unos subsidios que responden a la desproporcionada influencia política de determinados intereses agrícolas y agroindustriales. La paradoja de Hong Kong es que el acuerdo alcanzado, posterga la eliminación de subsidios a la exportación y la liberalización agrícola hasta 2013 —en gran medida responde a los calendarios políticos domésticos de la Unión Europea y de Estados Unidos—, y en realidad expresa la falta de acuerdo. Hong Kong supone un evidente incumplimiento de los compromisos políticos con los que se inició esta «ronda» de negociación en Doha (Qatar) en noviembre de 2001. El paquete de ayudas ofrecido para favorecer la integración en el comercio mundial es insuficiente y no resuelve el problema de fondo; por cada euro que reciben los países pobres en concepto de ayuda, pierden dos euros debido a las injustas reglas comerciales, basadas en políticas proteccionistas para los países ricos y la apertura de mercados y liberalización para los países del Sur.⁴ Si se acepta que existe una relación causal entre la liberalización agrícola y la reducción de la pobreza mundial, como hace la «Declaración de Doha» y los ODM, la falta de acuerdo en la OMC pone en grave peligro el cumplimiento de dichos Objetivos en la fecha establecida de 2015.

Estos hechos también tienen una relación muy directa con la creciente crisis de legitimidad que enfrentan las organizaciones financieras internacionales. El procedimiento de elección de sus dirigentes, y las reglas de distribución del poder de voto del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional otorgan una representación muy baja a los países en desarrollo, lo que reduce su eficacia para resolver los problemas de pobreza y exclusión social, y cuestiona su legitimidad.⁵

La crisis del multilateralismo puede incentivar estrategias regionalistas; el protagonismo de los acuerdos regionales, sea en materia co-

⁴ Oxfam, «What happened in Hong Kong?», *Oxfam Briefing Papers*, diciembre de 2005.

⁵ Jose Antonio Sanahuja, «Sesenta años sin democracia: hegemonía y poder en las instituciones de Bretton Woods», en Manuela Mesa y Mabel González Bustelo (Coord.), *Cartografías del poder. Hegemonía y respuestas. Anuario CIP 2005*, Icaria-CIP, Barcelona, 2005, pp. 99-124.

mercial, de seguridad o de concertación de las políticas exteriores es ya visible. Ello puede alentar los procesos de integración regional, especialmente en Asia y América Latina. Aunque aún son muy incipientes, esta dinámica regionalista está presente en procesos como la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), o las Cumbres de Asia Oriental, iniciadas en 2005 con la pretensión de ser un encuentro anual. Se ha señalado que el regionalismo y el interregionalismo puede contribuir a mejorar la gobernanza de la globalización, pero en todo caso, esos procesos deberían verse como complemento y no como sustitutos del multilateralismo.⁶

Crisis de hegemonía y declive la *pax americana*

La hipótesis de que Estados Unidos y la *pax americana* están en declive es una constante en el estudio de las relaciones internacionales desde mediados de los setenta, cuando la crisis del petróleo y la derrota de Vietnam mostraron tanto los límites del poder militar de ese país, como el impacto de la interdependencia económica y energética inducida por dinámicas de transnacionalización que, desde entonces, se han acelerado.⁷ Sin embargo, el realismo político estadounidense, y más recientemente, los autores neoconservadores afirman que el poder estadounidense está asentado sobre bases sólidas, y que la cuestión es, en todo caso, si Estados Unidos tiene la voluntad de ejercerlo. El «declive» sería, en todo caso, una percepción subjetiva y el resultado de políticas erróneas, como las que dominaron el periodo Clinton. Frente a la afirmación de que Estados Unidos ha sido atacado debido a su política exterior «imperialista», los neoconservadores señalan que ha sido precisamente la ausencia de tal política la que ha permitido el surgimiento de «estados canallas» o del terrorismo transnacional de Al Qaeda. Tras lo

⁶ Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rüland (Eds.), *Interregionalism and International Relations*, Routledge, Londres, 2006, pp. 11-12.

⁷ Aportaciones recientes al «declinismo» son las de Luis de Sebastián, *Pies de barro. La decadencia de los Estados Unidos de América*, Península, Barcelona, 2004. Véase también Tony Judt, «Dreams of Empire», *The New York Review of Books*, LI, 17, 4 de noviembre de 2004; Immanuel Wallerstein, *The decline of American Power*, The New Press, Nueva York, 2003; Jose María Tortosa, *Problemas para la paz hoy: el aporte de los Estados Unidos*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2005.

que se consideran los complejos e inhibiciones de la posguerra fría, el redespiegue del poder estadounidense y la instauración de un «nuevo siglo americano» es la garantía de un orden internacional estable y de la seguridad tanto para Estados Unidos como para sus aliados.

Con estas premisas, se afirma que el sistema internacional es inequívocamente unipolar, debido a que la capacidad militar, que es el factor decisivo, hace de Estados Unidos un poder absoluto. Ello alienta una política basada en el recurso a la fuerza militar (como en el caso de Irak) o la amenaza de ésta (Irán, Corea del Norte), así como la voluntad de promover un cambio político en Oriente Medio y en otras partes del mundo.⁸ Dado que existen restricciones severas al uso o a la amenaza de la utilización de la fuerza en las normas internacionales, esta política conduce necesariamente a minar el Derecho Internacional y las normas relativas a la protección de los derechos humanos. Sin embargo, al cuestionar principios fundamentales del sistema internacional, esa política produce rupturas con los aliados, le priva de consenso interno, y en última instancia suponen costes muy elevados a la hora de mantener la posición y la legitimidad de Estados Unidos en el mundo.

Pero lo más importante es que esa política está basada en premisas erróneas, y por ello, no puede tener éxito. Ni el poder ni la seguridad son sola o principalmente la resultante de las capacidades militares. El poder es multidimensional y se distribuye en distintas dimensiones —seguridad, producción, finanzas, conocimiento...—, en las que existen otros actores, públicos y privados, que son relevantes. El carácter asimétrico de guerras como las de Irak revela que en determinadas circunstancias, ese poder militar es en gran medida irrelevante. Los cambios que se han producido en la agenda internacional y en las pautas de distribución del poder y la riqueza en las últimas décadas están configurando un sistema multipolar, para cuya gobernanza las pretensiones de dominio hegemónico son inviables y peligrosas. En muchos campos, desde la economía, a las cuestiones ambientales o de seguridad, es necesario un «nuevo multilateralismo» basado en marcos supranacionales de gobernanación, más eficaces, representativos y legítimos, que busquen soluciones y alternativas a los problemas globales. El futuro del orden mundial será multilateral, o no será.

⁸ Fred Halliday, *Op. Cit.*

A comienzos de 2005 el presidente estadounidense inauguraba un segundo mandato que cabía interpretar como una legitimación de su agresiva política antiterrorista en Afganistán e Irak, así como también de una agenda de política interior más sesgada hacia posiciones neoliberales, que otorgaba al estado un papel secundario y descuidaba los problemas ambientales, como ilustra la anunciada privatización de la seguridad social, o la autorización de las prospecciones petroleras en áreas protegidas en Alaska.

Sin embargo, esa agenda es difícil de llevar a cabo. Estados Unidos se enfrenta a problemas internos cada vez más graves, que no pueden ser ocultados por la retórica de la guerra global contra el terrorismo. Esto se puso de manifiesto en la desastrosa respuesta a las inundaciones provocadas por el paso del huracán Katrina en Nueva Orleans. El liderazgo de Bush quedó seriamente dañado, así como la imagen de una Administración que se presentaba como la defensora más fiable de la seguridad de los ciudadanos. Si la respuesta ante un desastre anunciado era ésta, ¿qué ocurriría en el caso de un ataque terrorista? Katrina, finalmente, planteó preguntas incómodas respecto a las prioridades del gobierno en Irak, frente a la agenda doméstica.

Los escándalos políticos se han sucedido. Uno de los más graves, ha sido el caso Lewis Libby, acusado de desvelar el nombre de una agente de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) a instancias, supuestamente, del vicepresidente Richard Cheney.⁹ Los fuertes debates parlamentarios provocados por la renovación de la Ley Patriótica, aprobada tras el 11-S, que refuerza los poderes de la policía y las agencias de seguridad. Estas medidas, de carácter temporal y extraordinario, se han prorrogado en dos ocasiones, por la oposición de algunos sectores, hasta su aprobación en el mes de marzo de 2006. La renovación de la ley, con una votación apretada de 280 votos a favor y 138 en contra, convierte en

⁹ El escándalo se remonta a 2002, cuando el diplomático Joseph Wilson, marido de la agente encubierta Valerie Plame y miembro también de la CIA, viajó a Níger para averiguar si Irak estaba recibiendo uranio para fabricar armas nucleares desde allí. Tras no encontrar ni rastro de ellas, Wilson acusó al gobierno de su país de invadir Irak con falsos pretextos. En venganza, la Casa Blanca filtró la identidad de su mujer, cuyo nombre fue publicado en la prensa. Los principales sospechosos del «soplo» son dos de los hombres con más peso en la residencia oficial: Karl Rove y Lewis Libby, ambos asesores del vicepresidente Cheney.

permanentes 14 de los 16 capítulos establecidos. Se mantiene, entre otros, la posibilidad de que el FBI tenga acceso, en el curso de sus investigaciones, al historial personal o comercial de presuntos sospechosos. Este debate ha mostrado la fuerte polarización que ha provocado la presidencia de Bush. El creciente poder del ala conservadora republicana se ha sustentado en la desestructuración del Partido Demócrata, que ha contribuido a desplazar a la derecha las posiciones de política exterior de ambos partidos, en torno al proyecto *neoon*, de tintes religiosos.

Lo que mejor expresa el debilitamiento del «poder blando» de Estados Unidos es el fuerte *antiamericanismo* que, como muestran las encuestas internacionales, ha crecido en todas partes, como resultado de la guerra de Irak, la tortura a los presos, o el mantenimiento de la cárcel de Guantánamo, a pesar de las múltiples denuncias y de las críticas internacionales.

Respecto a su poder «duro», hay que remarcar que Irak se encuentra en una situación muy compleja, con una violencia que no cesa y al borde de la guerra civil. Después de tres años de guerra, la elaboración de una Constitución y un ciclo electoral completo, las tropas ocupantes no han logrado doblegar a la insurgencia a pesar de contar con más de 170.000 soldados. Tras las elecciones en Irak en diciembre de 2004, y en vistas a las elecciones al Congreso de noviembre de 2006, todo hace indicar que Estados Unidos va a iniciar gradualmente la retirada de tropas, pues ya no quedan en Irak hitos democráticos hacia los que avanzar. La publicación del documento del Consejo de Seguridad Nacional titulado «Una estrategia nacional para la victoria en Irak» (*National Strategy for Victory in Irak*) revela que la estrategia de Washington es definir en sus propios términos qué debe entenderse por «victoria» y evitar hablar de «retirada», pero es eso lo que sugiere la reducción de tropas y la «iraquización» de la guerra frente a una insurgencia que no cesa. Las analogías con Vietnam, y la vietnamización del conflicto son obvias. Pero en el caso de Vietnam, apenas dos años después la guerra terminaba con la derrota de Vietnam del Sur, y en Irak lo que se anuncia es un escenario de violencia prolongada. Ello revela un doble fracaso de Washington: militar, pero también político.

La ocupación de Irak ha ocasionado ya decenas de miles de víctimas civiles,¹⁰ y al destruir los fundamentos del estado baazista, sin lo-

¹⁰ *Iraq body count. A dossier of civilian casualties 2003-2005*, en: www.iraqbodycount.org

grar crear las estructuras que han de reemplazarlo (educación, infraestructuras básicas, patrimonio cultural), ha proporcionado un extraordinario campo de entrenamiento y reclutamiento para Al Qaeda. Para evitar bajas, los estadounidenses han construido un país paralelo virtual en Irak, en el que la mayoría de los soldados no salen fuera de las bases, por miedo a sufrir atentados, y el contacto con los iraquíes es muy limitado. La violencia continuará en Irak y el riesgo de una guerra civil entre chiíes y suníes es cada vez mayor. Así parecen indicarlo los atentados que han destruido la Mezquita dorada de Samarra, un importante santuario de los chiíes.

En todo caso, el factor clave es el creciente desgaste que la guerra está causando a la Administración Bush. Ya se contabilizan más de 2.000 muertos y 16.000 heridos —de los que un 20% padece lesiones cerebrales graves—, y el coste económico directo de la guerra, según estimaciones de Joseph Stiglitz, podría situarse entre 655.000 y 800.000 millones de dólares anuales, una cifra próxima a todo el producto bruto anual de España.¹¹ Por todo ello, la opinión pública está basculando hacia posiciones más críticas. Según datos de Gallup de noviembre de 2005, el 54% de los estadounidenses cree que la guerra fue un error, el 19% está a favor de la retirada inmediata de las tropas y el 33% dice que los soldados deberían irse a los largo de 2006. A menos de un año para renovar toda la Cámara de Representantes y un tercio del Senado, el coste humano y económico de la guerra serán elementos esenciales que marcarán la política estadounidense durante 2006.

Finalmente, hay que hacer referencia a los problemas económicos de Estados Unidos, que el debilitamiento del dólar está poniendo de manifiesto. Las guerras de Irak y Afganistán y el creciente gasto militar han inducido un fuerte déficit fiscal, que a su vez ha alimentado un fuerte endeudamiento. La oferta creciente de dólares y de activos nominados en esa divisa, y la pérdida de confianza en el valor de esa moneda han inducido la depreciación del dólar respecto a otras divisas. Desde 2002, el dólar ha perdido el 35% de su valor respecto al euro, y esa caída podría haber sido mayor de no haberse producido compras masivas de bonos del tesoro por parte de países asiáticos interesados en mantener

¹¹ Joseph Stiglitz, «Los verdaderos costes de la guerra de Irak», *El País*, 17 de febrero de 2006, p. 13.

una paridad favorable para sus exportaciones a Estados Unidos. La depreciación del dólar revela que Estados Unidos ha podido distribuir los costes de la guerra entre los poseedores de activos en dólares, a modo de «impuesto inflacionario». Como señala *The Economist*, sin la intervención de los bancos centrales, en especial los asiáticos, que han sido activos compradores de dólares, el valor de esa moneda sería aún más bajo. Pero el interés por dólares que se deprecian puede no durar siempre. Si esos mismos bancos empiezan a vender parte de los 2,3 billones que poseen en activos en dólares —1,4 en China y otros países asiáticos—, podría producirse el colapso de esa moneda. Esta posibilidad es improbable, porque los primeros perjudicados serían esos mismos bancos. En palabras de Larry Summers, se trata de un «equilibrio del terror financiero», por el que Estados Unidos confía en que los bancos centrales asiáticos seguirán financiando sus «déficit gemelos», fiscal y comercial, por los enormes costes que les supondría dejar de hacerlo. En cualquier caso, lo que está claro es que en el futuro será más difícil que Estados Unidos pueda financiar esos déficit y, con ellos, el gasto militar en el que ha descansado su hegemonía, en especial ante la alternativa que supone un euro estable como moneda de reserva.¹²

Cabe preguntarse si la mayor implicación de Estados Unidos en Irak ha tenido como consecuencia la pérdida de influencia en algunas zonas, como en América Latina. La Administración Bush, en su guerra global contra el terrorismo, ha tratado de introducir en la agenda latinoamericana, la lucha contra el narcoterrorismo, que para la mayoría de los países está lejos de sus prioridades. Y al mismo tiempo muestra los escasos compromisos con los problemas existentes en la región, como la pobreza, la desigualdad económica, la violencia urbana y la gobernanza democrática. Por otra parte, se observa una falta de coherencia entre las diferentes políticas relacionadas con las operaciones antinarcóticos, la liberalización comercial, las leyes migratorias restrictivas y la ayuda al desarrollo.

Además, los países de América Latina con la llegada de gobiernos democráticos con políticas más autónomas, que tratan de desarrollar

¹² «The passing of the buck?», *The Economist*, 2 de diciembre de 2004. Ver también «The dollar demise. Is the dollar's role as the world's reserve currency drawing to a close?», *The Economist*, 23 de noviembre de 2004.

modelos propios, también se han distanciado de la política de la Administración Bush. Los partidos conservadores que han sido aliados tradicionales de los intereses extranjeros, especialmente los estadounidenses, afrontan en distinto grado una seria crisis de credibilidad y de proyecto, al carecer de propuestas para resolver los graves problemas de pobreza, desigualdad y corrupción que enfrenta el continente. Han surgido nuevas iniciativas que desafían la hegemonía de Estados Unidos en el continente; la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), y la «Alternativa Bolivariana» (ALBA) promovida por Hugo Chávez, y se ha tratado de revitalizar iniciativas como el Mercosur. El fortalecimiento de los vínculos con China también alienta estrategias de diversificación de los vínculos exteriores.

La excepción ha sido Colombia, tradicional aliado de Estados Unidos, y que recibe la cuantiosa ayuda del Plan Colombia. El conflicto colombiano ha sido definido por la Administración estadounidense en términos de narcoterrorismo, una concepción muy cuestionable que relaciona la lucha contra el narcotráfico con las actividades de contrainsurgencia y que alienta cambios políticos que están llevando a Colombia a definir un modelo propio de «estado de seguridad nacional».¹³

La «guerra contra el terrorismo» y la erosión de la democracia y los derechos humanos

Según Fred Halliday, ya desde finales de 2004 se sabía que el grupo terrorista que organizó el 11-S, no tenía como objetivo principal derrotar a Estados Unidos o «Occidente», sino algo más concreto: ganar poder en una serie de países de Oriente Medio.¹⁴ Los atentados terroristas llevados a cabo en distintos lugares del mundo, formaban parte de una estrategia política concebida para debilitar la imagen de Occidente en tanto valedor de los regímenes políticos autoritarios que constituyen el verdadero objetivo de los terroristas, en Pakistán, Arabia Saudí, Egipto,

¹³ Lisa Haugaard, Adam Isacson y Joy Olson, *Borrando las divisiones. Tendencias de los programas militares estadounidenses para América Latina*, LAWGEF, CIP, WOLA, Washington, 2005.

¹⁴ Fred Halliday, *Op. Cit.*

Jordania, Marruecos, Túnez, y al tiempo presentarse como alternativa de poder ante la población de estos países. Este tipo de fundamentalismo tiene sus orígenes en la Guerra Fría y en las políticas del propio Estados Unidos, que apoyó a estos grupos en su lucha contra la Unión Soviética. No se puede atribuir el terrorismo a meros factores culturales o religiosos, sin tener en cuenta que las protestas en las que se gesta y se basa la ideología de Al Qaeda y su aliados no remiten a la religión, sino al no reconocimiento de los derechos de los musulmanes, especialmente en Palestina y en países árabes con regímenes autoritarios, como Egipto o Arabia Saudí.¹⁵

EL CIP¹⁶ ha explicado en diferentes análisis a lo largo de estos años, que no se puede hacer la guerra al terrorismo, porque éste es una táctica, o medio para lograr un fin. Y también que la seguridad absoluta no sólo no es posible sino que tampoco se obtiene reduciendo las libertades civiles. Una de las enseñanzas de los atentados de Londres, es que esta amenaza asimétrica del terrorismo no va a desaparecer a corto plazo, sino que lo más probable es que se afiance y cree mayor división en nuestras sociedades democráticas.¹⁷

Las respuestas adecuadas al terrorismo deben combinar la dimensión policial y de seguridad, con las dimensiones política, socioeconómica y cultural. Sin embargo, desde el 11-S se ha insistido más en la promulgación de leyes antiterroristas que vulneran los derechos básicos. La ley impulsada por el gobierno de Tony Blair, después de los atentados del 11 de julio en Londres, ha causado una gran polémica en el Reino Unido y en toda Europa. La ley proponía aumentar la detención de los supuestos terroristas a tres meses y la posibilidad de expulsar o detener a aquellos que promuevan el terrorismo. También incluía como delito la «incitación al odio». Estos hechos han puesto en alerta a las organizaciones de derechos humanos. Los riesgos de esta legislación

¹⁵ Un análisis sobre las causas se puede encontrar en el informe de Laurence Thieux, *El terrorismo internacional: causas e implicaciones estratégicas*, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), 2005.

¹⁶ Ver Robert Mathhews, *Estados Unidos y su guerra contra el terrorismo*, CIP-FUHEM, 2005 y Mabel González Bustelo, *Terrorismo y democracia: España y los atentados del 11-M*, CIP-FUHEM, 2005, así como los *Anuarios* del CIP.

¹⁷ Magnus Ranstorp, «Las bombas de Londres y el contexto estratégico más amplio», ARI, N° 24, septiembre de 2005, p.11.

los ha puesto de manifiesto la muerte del ciudadano brasileño Jean-Charles de Menezes, al que la policía disparó ocho proyectiles cuando estaba inmovilizado en el metro en la estación de Stockwell, ante la sospecha de ser un supuesto terrorista. Estos hechos, que se producen en uno de los países con la democracia más antigua y asentada del mundo, ponen en evidencia los límites de la política antiterrorista y la amenaza que supone para la democracia en Europa. En el siempre difícil equilibrio entre libertad y seguridad, la seguridad está ocupando un lugar prioritario y esto resulta muy preocupante.

Estados Unidos también ha estado debatiendo la relación entre libertad y seguridad, y en concreto, el uso de la tortura bajo ciertas condiciones, considerada un «mal menor» frente a la amenaza terrorista, como afirma Michael Ignatieff. El debate sobre la prohibición de la tortura a cualquier detenido bajo custodia estadounidense ha enturbiado las relaciones entre la Casa Blanca y el Senado. Las alegaciones sobre la tortura en Afganistán, en Abu Ghraib (Irak) o en Guantánamo, han sido respondidas con el argumento de que los detenidos en esta base no son prisioneros de guerra, sino «combatientes enemigos» que no son amparados por las Convenciones de Ginebra.

Francia, ante los disturbios producidos en los barrios próximos a París, con la quema de coches por parte de jóvenes, promulgó el «estado de emergencia» durante tres meses. La causa directa fue distinta, pero el resultado también es una erosión de las libertades. El ministro del Interior, Nicolas Sarkozy, amenazó con enviar a los jóvenes amotinados a «su país de origen», aunque nunca hayan vivido en él, puedan no tener allí a nadie que los ampare y, tal vez, ni siquiera hablen la lengua.

En Rusia, la presidencia de Vladímir Putin volvió a imponer cada vez más controles estatales a los medios de comunicación, la vida empresarial y la política. El Parlamento ruso aprobó una ley que restringe las actividades de las ONG. Se puede retirar la autorización para operar a las ONG que no presenten los datos exigidos o que sus actividades no se correspondan con los objetivos declarados por ellas. La ley no fija criterios para evaluar ni esas actividades ni su concordancia con los fines de la fundación correspondientes.

Todo esto no nos hace sentirnos más seguros. Como afirma Timothy Garton Ash «no fueron los asesinatos encubiertos ni los chanchullos de la CIA los que ganaron la Guerra Fría. Fue el ejemplo magnético de las sociedades libres, prósperas y respetuosas de la ley. Ese ejemplo valió

tanto como mil bombas nucleares o bombarderos fantasma. Ningún arma conocida por el hombre es más poderosa que la libertad dentro de la ley».¹⁸

Éste es el contexto en el que, desde 2001, se están produciendo importantes retrocesos en el respeto de los derechos humanos. Las violaciones no se han limitado a los contemplados en instrumentos como la Declaración Universal, la convención de los derechos civiles y políticos, y la convención contra la tortura, sino también al Derecho Internacional Humanitario y a las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales de 1977. Las denuncias de las organizaciones de derechos humanos no cesan. En febrero de 2006, se hizo público el informe titulado *Responsabilidad del mando: muertes bajo custodia de Estados Unidos en Irak y Afganistán* realizado por la organización Human Rights Watch,¹⁹ que informa como casi un centenar de presos en las cárceles de Irak y Afganistán han muerto bajo custodia estadounidense desde 2002, como resultado de las torturas a las que han sido sometidos. Esto se suma a las denuncias sobre Guantánamo, donde existen pruebas del uso de la tortura como práctica sistemática, y al escándalo levantado por la existencia de cárceles secretas organizadas por la CIA en diversos países de Europa, que se está investigando.

En efecto, se han abierto dos líneas de investigación sobre la existencia de cárceles secretas, una realizada por el Parlamento Europeo y otra promovida por el Consejo de Europa, la organización intergubernamental de defensa de los derechos humanos en la que participan 46 países europeos. El Parlamento Europeo investigará la presunta implicación de los gobiernos de la Unión en las cárceles secretas organizadas por la CIA en diversos países de Europa. Se aprobó crear una comisión específica que investigue la existencia de estos centros e investigue sobre la supuesta «complicidad» de algunos gobiernos, así como los vuelos clandestinos organizados por los servicios de espionaje estadounidense procedentes de distintos países. Se investigarán tres aspectos del caso. En primer lugar la existencia de cárceles secretas, al menos en

¹⁸ Timothy Garton Ash, «La erosión de las libertades», *El País*, 20 de noviembre de 2005, p. 11.

¹⁹ Human Rights Watch ha publicado otros informes sobre el mismo tema, como *Getting Away with Torture? Command Responsibility for the US Abuse of Detainees*, abril de 2005 (Disponible en <http://www.hrw.org>).

Polonia, miembro de la Unión Europea, y en Rumania, de próxima incorporación. En segundo lugar se intentará comprobar la existencia de vuelos secretos estadounidenses con detenidos a bordo sin cargos contra ellos. En tercer lugar, la comisión parlamentaria tratará de averiguar si el espionaje europeo conoció o participó en el secuestro de ciudadanos de la Unión. El secuestro y la obtención de información bajo tortura es uno de los puntos prioritarios de la investigación, porque se habría violado el artículo 6º del Tratado de la Unión.

Lo que estos hechos expresan es la tendencia más amplia de subordinar los derechos humanos a los intereses políticos y económicos. Según Human Rights Watch (HRW), la UE está marginando las exigencias de respeto a los derechos humanos a favor de acuerdos comerciales o de medidas contra el terrorismo en sus relaciones con países como Rusia, China o Arabia Saudí. Los malos tratos y la tortura forman parte de la estrategia de contraterrorismo de la Administración Bush. Esta política de abusos, en palabras del director de HRW, Kenneth Roth, está socavando la vigencia de los derechos humanos, y ello no sólo es equivocado, sino contraproducente.²⁰ Estas violaciones se producen bajo gobiernos democráticos, y ello proporciona argumentos fáciles a los gobiernos autoritarios que plantean que países como Estados Unidos, el Reino Unido o Israel, también utilizan estas prácticas, alegando que aunque puedan ser consideradas moralmente inaceptables, son necesarias en su lucha contra el terrorismo. Así, los asesinatos selectivos, las detenciones sin cargos, las detenciones secretas, la abducción y la tortura pasan a considerarse prácticas habituales para luchar contra el terrorismo. Lo que resulta nuevo y sin precedentes es que los gobiernos autoritarios se apoyen en ese argumento para considerar que los derechos humanos son circunstanciales y relativos. La paradoja de este tiempo, es que Estados Unidos, basándose en unos valores morales conservadores, muestra desdén y desprecio por los estándares universales que son considerados un obstáculo para su política. Esto ha minado los valores morales y ha provocado un regreso al relativismo e incluso cinismo sobre cualquier demanda sobre la que se puede aplicar estándares universales. Estamos un periodo regresivo en el que los logros alcanzados están amenazados o erosionados.

²⁰ Una versión en castellano de este capítulo del informe se puede encontrar en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 93, primavera de 2006.

La Unión Europea, incapaz de asumir liderazgos como actor global

La ampliación de la Unión Europea de 15 a 25 miembros en mayo de 2004 supuso la creación de una entidad política y económica de unas dimensiones sin precedentes. Se ha creado un espacio político y un mercado que aglutinan a 450 millones de personas, con una frontera exterior común. La incorporación de nuevos miembros ha sido interpretada por algunos como un obstáculo que ha entorpecido y hecho más complejo el proceso de la construcción europea. Para otros, la expansión de la UE ha sido un éxito. Permanece la tensión entre los que piensan que es esencial una Unión Europea ampliada que incorpore a nuevos países como Turquía, Croacia, y los países de los Balcanes occidentales, y los que consideran que es necesario un crecimiento de la UE gradual, que no ponga en peligro el modelo social y de bienestar alcanzado para convertirse sólo en la Europa del mercado. Desde este punto de vista, se ha realizado la ampliación sin tener en cuenta la necesidad de consolidar algunos de los aspectos ya existentes. Si Europa se reduce a un proyecto económico, si no tiene más ambición que la del mercado, habrá fracasado.

Por esto, el modelo social y de bienestar ha sido uno de los ejes sobre los que ha girado la discusión sobre el proceso de construcción europea. Algunas de las explicaciones que se han dado sobre el triunfo del «no» a la Constitución Europea en Francia y Holanda se deben a que amplias capas de la población consideran que su modelo de bienestar está amenazado. El debate se situó entre los que piensan que es necesario recortarlo porque no es viable, y los que consideran que éste constituye uno de los rasgos principales de la identidad europea. En el contexto actual, Europa atraviesa tiempos de crisis, tanto económica como de identidad.

Aunque la UE ha intentado articular una política exterior y de defensa autónoma, las divisiones internas y la brecha entre capacidades y expectativas explican la debilidad de esa política, y que no haya podido proyectar a la Unión como un actor global. El Reino Unido ha mantenido posturas escépticas respecto a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); los tres estados de mayor peso han adoptado posturas divergentes en las principales cuestiones de política exterior y de defensa, como la guerra de Irak; y en asuntos como la reforma de Naciones

Unidas hay visibles diferencias. Por ejemplo, Italia y España se opusieron al intento de Alemania de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad. El resultado de los referéndum en Francia y Holanda ha supuesto un estancamiento en un proceso que debería conducir a fortalecer la PESC. Alemania puede jugar un papel importante en desbloquear el proceso de ratificación de la Constitución, pero no cabe imaginar que haya Constitución en 2006, y mientras eso ocurre, la UE vive un periodo de introspección en el que no cabe esperar que actúe con un perfil más alto en sus relaciones exteriores. Entretanto, aunque persisten los desacuerdos de fondo, parece haberse reducido la distancia entre la UE y Estados Unidos, con motivo de las visitas a Europa de George W. Bush y Condoleezza Rice. Ese acercamiento es visible en la nueva relación entre la Alemania de Angela Merkel y Estados Unidos; y en cuestiones como la presión de Naciones Unidas a Siria, motivada por el asesinato del primer ministro Hariri en Líbano, o la crisis nuclear en Irán.

La convivencia con el Islam europeo²¹

Europa y el mundo musulmán están inevitablemente unidos por su geografía, su historia y por las corrientes migratorias. La población musulmana en Europa oscila entre 13 y 14 millones de personas.²² Los atentados de Madrid y Londres reabrieron el debate sobre la presencia de grupos radicales en el seno de las comunidades musulmanas de Europa, cuyas ideas chocan frontalmente con los valores políticos europeos. Estos grupos cuentan con fuertes conexiones con sus países de origen y con organizaciones fundamentalistas que utilizan la violencia como una forma de legitimación. Este debate se ha cruzado con otro, anterior y más amplio, referido a qué modelo de integración adoptar en Europa, en el marco de una política migratoria común cada vez más necesaria. Las revueltas de los suburbios franceses, los atentados terroristas de Londres o el asesinato de Pim Fortuyn en Holanda han cuestio-

²¹ Para más información sobre este tema, vease el dossier «Europe and Islam. The challenge of inclusión», *MERIP*, N° 235, verano de 2005.

²² «Muslims in Europe: country guide», BBC World News, disponible en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4385768.stm> (accesado el 4 de marzo de 2006).

nado las visiones autocomplacientes sobre el supuesto éxito de distintos modelos de integración que se aplicaban en Europa. Este tema será de vital importancia en los años venideros. El fenómeno migratorio no se va a detener y es necesario seguir debatiendo cómo definir un modelo intercultural de convivencia que sea integrador, donde la diversidad sea considerada un elemento enriquecedor y no un motivo de enfrentamiento; que reconozca identidades diversas, pero que esté sólidamente anclado en la aceptación de los valores democráticos y los derechos de ciudadanía. De lo contrario, puede agravarse el racismo, la xenofobia, la criminalización del «otro», especialmente el musulmán, y con ello se darían alas a la extrema derecha. Todo esto hace que la definición de un modelo de convivencia, basado en los derechos de ciudadanía, será la mejor manera de evitar que el conflicto, la exclusión y la simplificación, sea en el marco en el que se definan las relaciones futuras. Es necesario evitar el rechazo a la inmigración, bajo tesis tan peligrosas como la de que los musulmanes son más difíciles de integrar que otros pueblos. Como afirma Olivier Roy, el debate sobre los valores no enfrenta a Occidente con el Islam, sino que está dentro del mismo Occidente.²³

Las reacciones suscitadas por la publicación de las caricaturas de Mahoma por el diario danés *Jyllands-Posten* es una desafortunada muestra de estos riesgos. Se ha desatado una ola de violencia en la que distintos actores han tenido intereses políticos en juego, y en paralelo, se ha planteado un fuerte debate sobre las relaciones de Europa con un Islam que en gran medida ya es también parte de Europa. Las posiciones han oscilado entre la defensa a ultranza de la libertad de expresión, y las exigencias desmesuradas en nombre del respeto a las creencias religiosas. Mas allá de la idea de si se puede o se debe caricaturizar al profeta, la publicación de estas caricaturas ha contribuido a dar un balón de oxígeno a la tesis del «choque de civilizaciones», y a percepciones mutuas de amenaza. En Occidente, este episodio ha sido aprovechado por la derecha xenófoba para argumentar que no hay convivencia posible con el Islam, debido a que no puede incorporar los valores y prácticas de la democracia y el liberalismo. Un sondeo realizado por la empresa Megafon para una televisión danesa reveló que la reacción en

²³ Olivier Roy, «Las caricaturas: el Islam europeo, secuestrado», en *El País*, 8 de febrero de 2006, pp. 11-12.

el mundo árabe e islámico a la publicación de las caricaturas de Mahoma ha disparado los apoyos a la ultraderecha danesa.²⁴

En el otro lado, se ha acentuado la percepción, a menudo alentada desde sectores fundamentalistas, de que una vez más, la religión islámica es atacada por Occidente, y este discurso es muy útil para sostener agendas políticas que incluyen desde los planes nucleares de Irán, al sostenimiento del régimen sirio, o la recuperación de su influencia en Líbano. Según Sami Nair, este tipo de enfrentamientos beneficia a los extremos, por una parte los grupos fundamentalistas que dan cobertura y legitimidad a Al Qaeda, y por otro la extrema derecha europea. El «mapa» de los disturbios muestra que los países más afectados por la violencia son aquellos en los que el régimen se encuentra bajo presión de grupos fundamentalistas, o hay tensiones con los países occidentales en materias de política internacional.²⁵ Por otra parte, no se puede olvidar que los regímenes árabes, siempre han tratado de mantener el control de sus inmigrantes en Europa con el objetivo de movilizarlos para sus causas nacionales.

En cualquier caso, las caricaturas han sido consideradas como una nueva provocación de Occidente a una comunidad muy sensible a hechos como la ocupación de Palestina, o las invasiones de Irak y Afganistán, que han provocado una gran acumulación de rabia, odio y frustración. Como concluye Gema Martín Muñoz, en un marco político de mucha tensión, estos hechos favorecen el extremismo islamofóbico en Occidente y el antioccidentalismo en el mundo árabe.²⁶

Potencias emergentes y nuevo regionalismo

En la economía política global se están produciendo importantes cambios en la distribución del poder y la riqueza, y entre los más importantes se encuentra el ascenso de los países emergentes. Dentro de

²⁴ Luis Prados, «La crisis de la viñetas multiplica los apoyos a la ultraderecha danesa», *El País*, 1 de marzo de 2006.

²⁵ Olivier Roy, *Op. Cit.*

²⁶ Gema Martín Muñoz, «Debate de civilizaciones», *El País*, 7 de febrero de 2006, p. 34.

ellos, destaca el grupo denominado BRIC, integrado por Brasil, Rusia, India y China, cuyo peso económico será mayor al de las seis economías más grandes en la actualidad, de mantenerse las tendencias y los respectivos índices de crecimiento de ambos grupos de países.²⁷

En ese grupo, el protagonismo de China es cada vez más evidente; si tomamos las cifras de su producto interno bruto ajustadas a la paridad del poder adquisitivo, ya es la sexta economía más grande del mundo. El fuerte aumento de la economía y de las exportaciones chinas, y la influencia de la demanda china en los precios del petróleo y las materias primas, han aumentado su influencia en la economía mundial. Como señala *The Economist*, «ver el impacto global de China primordialmente en términos de sus exportaciones y su superávit comercial es malinterpretar, y subestimar, las fuerzas profundas que están detrás de la creciente influencia de China. Todo el mundo sabe que la mayor parte de los televisores y las camisetas se hacen en China. Pero eso mismo ocurre, de diversas formas, con las tasas de inflación, los tipos de interés, los salarios, los beneficios, los precios del petróleo e incluso el precio de la vivienda. O al menos, todo ello está fuertemente influenciado por lo que ocurre en China».²⁸

Estas tendencias económicas también se traducirán en cambios políticos, al interior del país, y en sus relaciones exteriores, aunque ello es objeto de especulaciones. Por un lado, China se ha negado a modificar su sistema político, aunque haya moderado su represión, y el presidente Hu Jintao ha defendido un mayor control del país. Hasta ahora ha conseguido mantener un sorprendente ritmo de crecimiento, ha aparecido una nueva clase media que disfruta de mayor seguridad, y China se muestra cada vez más firme y hábil tanto en los asuntos regionales como en los internacionales. Ahora China, es, en términos económicos, estratégicos y políticos una potencia en auge y la cuestión de cuáles han de ser sus límites sigue abierta.

Estos cambios van más allá de China, y afectan a todo el área Asia-Pacífico, que es la zona del mundo que goza de mayor dinamismo en la

²⁷ Una información detallada se encuentra en Dominic Wilson y Roopa Purushothaman, «Dreaming With BRICs: The Path to 2050», *Global Economics Paper*, N° 99, Goldman Sachs y GS Global Economics Website, octubre de 2003.

²⁸ «From T-shirts to T-bonds», *The Economist*, 28 de julio de 2005.

actualidad. Se han dados pasos importantes para la integración económica regional de esta área con la celebración de la Cumbre de Asia Oriental, a la que asistieron 16 países, con una declaración conjunta de intenciones para la creación de una «Comunidad de Asia Oriental». Tal comunidad tendría, además de un área de libre mercado, algunas formas de infraestructura diplomática permanente, en forma de una sede y una secretaría y, por supuesto, una carta constitutiva. Otros países como Japón o Australia son más escépticos sobre la idea de «Comunidad». Este grupo reúne además de los diez miembros de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) a otros participantes como Japón, Corea del Sur, China, India, Australia y Nueva Zelanda, y entre todos suman más de la mitad de la población mundial. La característica distintiva del concepto de la Comunidad de Asia Oriental, a diferencia de otros grupos, como el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), es que excluye a Estados Unidos.

Geopolítica y crisis energética

La seguridad energética se convertirá en una prioridad en la política exterior, a lo largo de este año y de los venideros. Esto se debe a un panorama incierto debido al alza de los precios del petróleo, la inseguridad en el suministro, la fuerte dependencia exterior, la falta de avances en el desarrollo de energías renovables, entre otros motivos.

La dependencia en el petróleo supone una amenaza a la seguridad internacional. Aunque se promuevan grandes incentivos para la fabricación de coches híbridos, y energías alternativas, no se podrá reducir la dependencia energética de petróleo procedente de Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Venezuela y Rusia, al menos por dos décadas. El mundo necesitará extraer el doble del volumen actual de petróleo, si tenemos en cuenta las nuevas necesidades de las potencias emergentes, como China e India, que compiten por el acceso al petróleo.

El uso de la energía como una herramienta política puede formar parte de la estrategia de algunos gobiernos en el futuro. Éste es el caso de países como Venezuela o Rusia, que están utilizando el petróleo para aumentar su influencia. Un ejemplo de esto ha sido la crisis energética desatada entre Rusia y Ucrania sobre los precios del gas que refleja el deseo y la necesidad de aumentar el control sobre los recursos estratégi-

cos. Rusia es el mayor exportador de gas y el segundo exportador más grande de crudo, y por lo tanto, la energía podría ser el motor que promueva el desarrollo de este país en el futuro. Rusia cortó los suministros de gas a Ucrania después de que Kiev rechazase que los precios se cuadruplicasen. Esta decisión, adoptada en los momentos más crudos del invierno, puso en alerta a otros países dependientes del gas, como es el caso de Alemania y a la Unión Europea en su conjunto.

Esta lucha por el acceso a los recursos, ha sido también uno de los factores que han jugado un papel relevante en la guerra en Afganistán e Irak. Estados Unidos ha establecido neoprotectorados en Kabul y Bagdad, que ha ido acompañado de la consolidación de las bases militares, desde el corazón de Asia Central, hasta el Cuerno de África, con el objetivo de tener bajo control, las fuentes energéticas de la zona y de ampliar su influencia en la región. En su reciente discurso sobre el estado de la Unión, el presidente George W. Bush declaró que «Estados Unidos es adicto al petróleo». Dos tercios de las reservas mundiales de petróleo se encuentran en el Golfo Pérsico, en una de las zonas más inestables del planeta. La estabilidad en la zona, por lo tanto, debe ser una prioridad de primer orden, pero no parece que por el momento se esté consiguiendo. Es cada vez más necesario contar con una estrategia común sobre la energía para facilitar la colaboración en lugar de la coerción.²⁹ Esto es un ejemplo más, de las tensiones que pueden existir en el futuro en relación al control de unos recursos cada vez más escasos.

La degradación medioambiental y el cambio climático

La degradación medioambiental está teniendo también graves consecuencias sobre la población y ha supuesto un incremento de los desastres naturales y de las crisis humanitarias. Cada vez más investigadores atribuyen al cambio climático y al deterioro del medio ambiente, el aumento de las inundaciones, los huracanes, los tifones, los corrimientos de tierra y otros desastres naturales, que han crecido exponencialmente en las últimas décadas.

²⁹ Jan Kalicki, «Partnership is the energy security key», *Financial Times*, 10 de enero de 2006, p.13.

En 1970, el mundo sufrió 78 grandes desastres naturales, que afectaron a cerca de 80 millones de personas. En 2004, la cifra llegó a 384 catástrofes naturales, que se cobraron 200 millones de víctimas. Su coste económico se multiplicó por cinco, elevándose a 50.000 millones de dólares. Las cifras definitivas de 2005 serán aun peores.

Estas catástrofes producen más víctimas y la atención que requieren resulta más costosa de lo que era hace una generación. El número de refugiados medioambientales ha crecido hasta una media de 19,2 millones al año. La capacidad de respuesta mundial en este campo está muy por debajo de las necesidades. Además los desastres afectan principalmente a los países pobres, porque su impacto es mucho mayor.³⁰

Aunque en enero de 2005, Naciones Unidas lanzó un plan global de sistemas de alerta temprana que combina la transmisión rápida de datos con la capacitación de los grupos de población vulnerables a estos siniestros. Es necesario no sólo es reducir el impacto de los desastres naturales, sino frenar la degradación medioambiental.

Oriente Medio

En los últimos años, el ascenso de los grupos islamistas ha sido una constante en muchos países árabes y musulmanes. Las razones son diversas, y más allá de la idiosincrasia particular de cada contexto, todos coinciden con la enorme frustración, provocada por el desencanto de la sociedad con sus propios dirigentes, incapaces de aportar soluciones a las graves carencias económicas y sociales. El caso más llamativo es del espectacular avance de los Hermanos Musulmanes en Egipto. En el Líbano, los grupos islamistas llegaron al Parlamento a partir del sufragio. Al igual que los Hermanos Musulmanes, su consistencia procede de la amplia red de prestaciones sociales que han tejido y con la que han paliado las necesidades de la población. Éste es el caso también de Hamás, que ha ganado las recientes elecciones palestinas. Según Gema Martín Muñoz,³¹ la integración de Hamás en

³⁰ *Informe Mundial sobre desastres*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, <http://www.ifrc.org/>

³¹ Gema Martín Muñoz, «Palestina y el juego de la manipulación», *El País*, 25 de enero de 2006, p. 14.

el sistema político palestino es un factor positivo y la mejor manera de garantizar el mantenimiento del cese el fuego. El uso del terrorismo de Hamás es interpretado por algunos analistas, como la otra cara de la moneda del terrorismo de estado que practica Israel con los asesinatos selectivos a supuestos terroristas. En los últimos meses, su dirección en las municipalidades constata que Hamás ha apostado por el buen gobierno y el pragmatismo. Estados Unidos y la Unión Europea deberían aceptar los resultados y alentar a la refundación de Hamás para que fuera abandonando su estrategia militar y aceptando la negociación con Israel.

El vínculo entre Siria, Jordania y Líbano e Irán sigue siendo crucial, a través del movimiento Hezbolá. La desestabilización de Siria podría repercutir en toda la zona.

Irán, querrá fortalecer su influencia en Irak y por tanto el aumento del poder de los chiíes sera percibido como una amenaza a los países vecinos de mayoría suní.

El verdadero ganador en la guerra de Irak fue Irán. Estados Unidos no está en la posición de bloquear Irán, ni de utilizar la opción militar como se hizo en Irak y no le interesa incrementar la tensión con Irán, por sus relaciones con los chiíes en Irak. Es muy probable que los intereses comerciales, prevalezcan entre Irán, Rusia y China y por lo tanto bloqueen las medidas punitivas del Consejo de Seguridad.

En el mundo árabe seguirá creciendo la sociedad civil, con actos de desobediencia, con la aparición de medios independientes. Mientras tantos los gobiernos autocráticos permanecerán a la defensiva (Mubarak, Ben Ali, Qaddafi, Assad, Saleh) y los fanáticos teocráticos seguirán tratando de ampliar su poder. Está pendiente la construcción de alternativas políticas entre los islamistas moderados y seculares.

América Latina

El ascenso de los gobiernos de izquierdas en América muestra un nuevo escenario en el que se pueden consolidar las democracias, si se logran dar respuestas a las demandas de sus bases electorales, y definir un modelo que permita superar los problemas sociales endémicos. Después de una década de gobiernos democráticos, América Latina no es la región más pobre, pero si la más injusta; los niveles de distribución

de la renta son los más desiguales del mundo, y hay más de 200 millones de personas que viven por debajo de umbral de la pobreza. La incapacidad de los sistemas democráticos para atender a las necesidades y demandas de sus ciudadanos, el impacto del narcotráfico, la debilidad institucional, la exclusión de amplios sectores sociales, y la persistencias de distintas formas de violencias son algunos de los desafíos a los que se enfrenta el continente en 2006.

Existen diversas izquierdas en América Latina, que han llegado al poder a través de las elecciones. Alguno más cercanos a la socialdemocracia, como el régimen chileno y otros con unos rasgos que han dado en llamarse populistas. Este último se caracteriza, en palabras de Julio Sanguinetti, en el apoyo a un líder carismático, con un discurso torrencial, en que importa más que los hechos, especialmente en cuanto a unas instituciones democráticas, constantemente puestas a prueba con desplantes caudillescos de tono autoritario; antiimperialista, que mantiene a las masas organizadas en la calle, en estado de asamblea; y no se intenta construir un estado de bienestar sino que, por el contrario, se organiza un sistema clientelista de premios y castigos digitado desde el gobierno. Y se trata más del viejo populismo y nada que se parezca a la izquierda contemporánea.³²

Las elecciones legislativas y presidenciales en Colombia, previstas para marzo y mayo de 2006, respectivamente, enfrentan una nueva dificultad: la creciente influencia de líderes paramilitares en la votación. La recuperación económica, unida a la frustración continua por la falta de empleo, puede ayudar a la izquierda. Las elecciones en Colombia darán la victoria muy probablemente a Álvaro Uribe, después de un cambio en la Constitución para poder presentarse de nuevo como presidente. Existen evidencias de la participación de paramilitares en las listas electorales con el fin de colocar en el Cámara de Representantes y del Senado al mayor número de aliados. Candidatos de diversas procedencias geográficas y políticas han denunciado las amenazas e intimidación que sufren por parte de los paramilitares en distintas regiones del país.³³ El

³² Julio María Sanguinetti, «¿Izquierdismo, populismo o qué?», *El País*, 1 de febrero de 2006, p. 14.

³³ Nuria del Viso, «Intimidación paramilitar en las elecciones colombianas», en www.euro-colombia.org.

proceso de desmovilización de los paramilitares iniciado en 2005, sigue su curso, a pesar de las múltiples críticas suscitadas, porque no respeta los principios de verdad, justicia y reparación, supone impunidad para los responsables, mantiene intactas las estructuras económicas ligadas al narcotráfico y de carácter mafioso del paramilitarismo y existe el temor de que este proceso sea utilizado para evitar las extradiciones de los principales responsables a Estados Unidos.

En el caso de Bolivia parece distinto, porque hay que tener en cuenta el elemento étnico, en el que el 65% de la población es de origen indígena, mayoritariamente pobre y ha estado tradicionalmente excluida del ámbito político. Se enfrenta a un serio problema de unidad nacional, entre dos regiones, el altiplano y Santa Cruz, la ciudad más próspera, donde el nuevo presidente fue minoría en la votación. La nacionalización de los recursos naturales ha sido uno de los aspectos centrales de su programa electoral, pero esto no resultará tan sencillo, porque para ello necesita los recursos suficientes para invertir en su explotación, especialmente costoso en el caso del gas, del que posee la mayor reserva suramericana. Esto probablemente le lleve a asociaciones con los países vecinos como Venezuela o Brasil.

En el caso de Haití, las elecciones celebradas en el mes de febrero de 2006, dieron el triunfo a René Preval, en un proceso electoral con irregularidades que obligó la intervención del Consejo Electoral Provisional para corroborar los resultados y evitar que la violencia estallase entre los grupos opositores. La inestabilidad es todavía muy grande y la misión de Naciones Unidas (MINUSTAH), enviada en septiembre de 2004, deberá permanecer a medio plazo. La violencia en el país asociada al elevado número de armas ilegales que se encuentran en el país³⁴ y la extrema pobreza y desigualdad, son algunos de los graves problemas, que enfrenta unos de los países más pobres de América latina, que está considerado como «estado fallido».

Lo peculiar en las numerosas elecciones que se están produciendo en 2006, es cómo los sectores excluidos se han ido convirtiendo en estos años en actores políticos. Éste ha sido el caso de Lula da Silva procedente de los sindicatos, de Evo Morales como primer presidente indí-

³⁴ International Crisis Group estima que existen alrededor de 300.000 armas ilegales en Haití. Para más información: <http://www.crisisgroup.org/>.

gena de la región y de Michelle Bachelet como primera mujer en llegar a la presidencia. Los procesos electorales todavía pendientes en 2006, puede abrir nuevas oportunidades para el cambio y para una mayor justicia social, pero también anuncian un periodo de relaciones difíciles con Estados Unidos, y no suponen necesariamente mayor estabilidad a corto plazo.

África

África Subsahariana es la región que afronta los mayores problemas y cuyas dificultades persistirán en 2006. Los compromisos asumidos por el G-8 en Gleneagles (Reino Unido) para la condonación de la deuda externa y el incremento de la ayuda, aun en la dirección adecuada, no suponen el nuevo «Plan Marshall» que requiere esta región para superar los problemas seculares de pobreza y fragilidad del estado, ahora agravados por la expansión del sida, y las consecuencias de la guerra.

2006 es el momento en el que las promesas realizadas por los líderes políticos para luchar contra la pobreza se hagan realidad. Tony Blair planteó que la pobreza en África es uno de los principales desafíos morales de nuestra generación. Kofi Annan, habló que nuestra generación podría hacer del hambre un hecho histórico. El presidente George W. Bush se comprometió a aumentar la ayuda al desarrollo de las naciones pobres en la cual prometió duplicar la ayuda a África para 2010. Y la Unión Europea se comprometió a destinar el 0,7% de su PNB a ayuda oficial al desarrollo para 2015, y el objetivo intermedio de llegar al 0,56 % del PNB en 2010. En la cumbre de la Organización Mundial del Comercio celebrada en Hong Kong a finales de diciembre, se acordó eliminar los subsidios a la exportación para los productos agrícolas en 2013, y se ofreció ofrecer asistencia técnica para la exportación a los países pobres.

Estas promesas son necesarias llevarlas a la práctica, especialmente para los seis millones de niños menores de cinco años que mueren todos los años de enfermedades que podrían ser fácilmente tratadas; o para los 40 millones de jóvenes que todavía no pueden ir al colegio, o para los 300 millones de africanos que carecen de acceso al agua potable. Además, África Subsahariana es el continente con el mayor número

de conflictos armados³⁵ y los países que firmaron acuerdos de paz, se enfrentan a procesos de reconstrucción y rehabilitación sumamente complejos que exigen un apoyo de medio plazo de la comunidad internacional. Como recordó el premio Nobel de la Paz, Mohamed El Baradei de los 13 millones de muertes debidas a conflictos armados en los últimos diez años, 9 millones se produjeron en África Subsahariana. Los procesos de paz en África Central son motivo de esperanza, pero habrá que ver si en 2006 esta región recibe los recursos y la atención política que requieren los grandes problemas a los que se enfrentan. África no puede seguir siendo la gran olvidada y como afirma Jeffrey Sachs,³⁶ 2006 debería ser el año de la acción. El gran bienestar generado por la globalización, no puede ser repartido por un grupo tan pequeño de beneficiarios. El trabajo por la paz y justicia sigue siendo una cuestión urgente y prioritaria.

³⁵ Según datos del *SIPRI Yearbook 2005. Armaments, disarmament and International Security*, SIPRI, Estocolmo, 2005. Consultar también, Escola de Pau, *Alerta 2005*, Icaria, Barcelona, 2005.

³⁶ Jeffery Sachs, «It is time for fine words to give way to meaningful action», *Financial Times*, 27 de diciembre de 2005, p. 9.



TENDENCIAS INTERNACIONALES: SEGURIDAD Y CONFLICTOS

I. TERRORISMO Y LUCHA ANTITERRORISTA: LAS LECCIONES DE 2005

*Fred Halliday**

Han transcurrido más de cuatro años desde el ataque de las fuerzas de Al Qaeda contra Estados Unidos —la primera vez en quinientos años que una fuerza del Tercer Mundo golpeaba de forma tan brutal una ciudad del Norte metropolitano—, y más de diez años de que comenzara la primera oleada de ataques contra objetivos occidentales, con el atentado contra el World Trade Centre (1993) y los posteriores de Arabia Saudí (1995) y África Oriental (1998). Los atentados de Madrid en 2004, y Londres y Amman (Jordania) en 2005 son la continuación de esa secuencia.

La pregunta de cuándo y por qué comenzaron estos ataques es importante para comprender el desafío que representan. Pero además, es hora de comenzar a hacer preguntas sobre el futuro, sobre cómo se está desarrollando la lucha contra el terrorismo y sobre las perspectivas que se presentan. Sobre todo, hay que examinar qué implica la «guerra contra el terrorismo», supuestamente unitaria y unidimensional. Aunque nunca se puede juzgar con confianza, y menos aún con seguridad, ningún conflicto militar, sea o no convencional, en el curso de las hostilidades es necesario que estados y observadores independientes se formen algún juicio provisional sobre el tipo de guerra que se está librando, y

* Fred Halliday es profesor visitante del CIDOB (Barcelona), y miembro del Departamento de Relaciones Internacionales de la London School of Economics. Escribe columnas periódicas para el diario *La Vanguardia* (Barcelona) y *Open Democracy* (Londres, en www.opendemocracy.net). Traducción: Berna Wang.

un juicio inicial —si bien necesariamente condicional— sobre qué depara el futuro.

En primer lugar, es importante recordar la lección que enseñan todos los conflictos importantes o guerras de la historia moderna: su carácter multidimensional. La II Guerra Mundial, por ejemplo, fue tanto una guerra entre dos tipos de estados capitalistas, los democráticos y los autoritarios, como una guerra entre un estado capitalista autoritario y su oponente comunista. Aunque oculto por la alianza bélica, también implicó una competición entre el nuevo imperialismo de Estados Unidos y el antiguo, europeo. Además de estos conflictos, que adoptaron una forma sobre todo interestatal, fue también, en gran parte de Asia y de Oriente Medio, una guerra anticolonial y, en Europa, una guerra de insurrección de movimientos de resistencia nacional contra el ocupante fascista.

La Guerra Fría fue igualmente multidimensional: en primer lugar, fue una rivalidad estratégica centrada en el territorio en Europa y en la carrera de armas nucleares entre el bloque de Estados Unidos y el soviético; en segundo lugar, fue una compleja competición que se movía con rapidez para hallar aliados en Asia, África y América Latina; en tercer lugar, fue una lucha anticolonial, desde Vietnam en 1945 hasta Palestina, Namibia y Suráfrica a finales de los años ochenta; en cuarto lugar, fue un conflicto mundial que se refractó en conflictos nacionales tanto de sociedades capitalistas occidentales como de las comunistas soviéticas; y, por último, fue una rivalidad por la hegemonía y la independencia dentro del bloque comunista por un lado y del bloque estado-unidense-europeo por el otro.¹

Discursos estratégicos: «Guerra global contra el terrorismo» y *Yihad*

El punto de inicio del actual conflicto es el 11 de septiembre de 2001. Esta fecha es arbitraria aunque justificable, como es justificable datar el comienzo de la II Guerra Mundial el 3 de septiembre de 1939 y no en los conflictos anteriores de Manchuria (1931), Etiopía (1935), España (1936), China (1937) y Checoslovaquia y Austria (1938). Denomi-

¹ Para un intento de distinguir e interconectar estas tendencias, véase Fred Halliday, *The Making of the Second Cold War*, Verso, Londres, segunda edición, 1986.

nado «guerra global contra el terrorismo» por Estados Unidos y «*yihad* contra el enemigo lejano» por Al Qaeda, este conflicto es, si se examina más detenidamente, otro ejemplo de guerra mundial multidimensional, no tan intensa o costosa como las I y II Guerras Mundiales o la Guerra Fría, pero igual de compleja. Igualmente, el giro en el discurso estratégico estadounidense, que comenzó hablando de la posibilidad de una rápida derrota del terrorismo y luego pasó a centrarse en la necesidad de luchar una «larga guerra», y contener más que derrotar al enemigo, refleja un reconocimiento de que éste será un asunto largo y complejo.

Esta complejidad no quedó de manifiesto al principio, inmediatamente después del 11-S, pero con el paso del tiempo ha ido haciéndose evidente, y los acontecimientos de 2005 han servido para situar esta multiplicidad de dimensiones en una perspectiva mucho más clara. En gran medida, fue en 2005, tras la decisiva victoria electoral de George W. Bush de noviembre de 2004 y tras la escalada espectacular y sostenida del conflicto en Irak, cuando quedó patente toda la complejidad de esta Guerra/*Yihad*. En resumen, se pueden identificar al menos seis dimensiones importantes de este conflicto: tres dentro del propio movimiento islamista y tres que se insertan de forma más amplia en la política internacional.

En el primer sentido, el más estricto, éste es un conflicto entre una tendencia minoritaria, pequeña pero resuelta, dentro del *yihadismo* o islamismo armado, y Estados Unidos y sus estados aliados de Europa y Oriente Medio. La tendencia que representan Osama Bin Laden y todos los demás grupos asociados en general con él en términos organizativos, o vinculados sólo por imitación y simpatía, es un afloramiento del surgimiento en general del islamismo militante o armado de las dos últimas décadas, pero es mucho más una minoría dentro de una facción más amplia. En segundo lugar, está la incidencia de un *yihadismo* que se centra en un país y opera, de forma mayoritaria o exclusiva, dentro de ese país. Esta tendencia es en sí misma una minoría dentro de la tendencia islamista en su conjunto, es decir, dentro de los partidos y movimientos que pretenden crear un orden social y político basado en principios islámicos. Hace dos décadas o más que estos grupos *yihadistas* armados, aunque centrados en un país específico, actúan en varios países, entre ellos Líbano, Palestina, Egipto, Argelia, Yemen, Afganistán, Indonesia y Filipinas. Por tanto, en su gran mayoría, los *yihadistas* limitan sus actividades y metas a esos países concretos.

La opción de atacar objetivos situados fuera de estos países, que empezó a hacerse manifiesta en los atentados, logrados y fallidos, de principios y mediados de la década de los noventa, es una rama de este *yihadismo* interno, orientado a lo nacional; un cambio, en el lenguaje de estos grupos, del «enemigo próximo» al «enemigo lejano».² La mayoría de los grupos radicales no actúa en el exterior de esta forma, y el modelo de Al Qaeda es, por tanto, un modelo marginal, aunque fuerte, dentro de este esquema más amplio de oposición armada a Occidente y a sus estados aliados, sean Israel, Arabia Saudí, Egipto o Uzbekistán.

El islamismo y la política de Oriente Medio

Más importante quizá que el conflicto armado entre los *yihadistas* que actúan en el ámbito transnacional y las fuerzas de Estados Unidos es la dimensión política, la lucha de los grupos islamistas por el poder dentro de sus propios países, ya sea armada o por vías pacíficas.

Este proceso se produce tanto en el ámbito suní (90% del total de los musulmanes) como en el chií (10%), está en marcha desde hace varias décadas y se remonta a la fundación de la Hermandad Musulmana en Egipto en los años veinte; al papel desempeñado por esa organización y el liderazgo musulmanes en la rebelión palestina de 1936-1939; al movimiento *khilafat* en la India británica que desembocó finalmente en el establecimiento del estado islámico escindido de Pakistán en 1948; a la lucha entre la Hermandad y el régimen nasserista de Egipto en los años cincuenta y sesenta, y, después, a la revolución iraní de 1978-1979.

Irán fue el primer caso en el que los islamistas llegaron al poder, pero existen al menos otros dos regímenes —el gobierno del Frente Islámico Nacional de Sudán desde 1989, y los talibán en Afganistán entre 1996 y 2001— que fueron modelos de un proyecto islamista de estas características. Irán, como estado chií, no iba a favorecer a Al Qaeda ni a ningún grupo *yihadista* similar, y fue en Sudán y Afganistán, radicales suníes, donde Bin Laden encontró su mayor apoyo. El fracaso del expe-

² Fawaz Gerges, *The Far Enemy. How Jihad Went Global*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, y sus diversos artículos de 2004-2006 sobre estos temas publicados en *La Vanguardia*. Véase también *Messages to the World. The Statements of Osama Bin Laden*, edición e introducción de Bruce Lawrence, Verso, Londres, 2005.

rimento sudanés de exportar la revolución islámica (1990-1996), y después la caída de los talibán en 2001, tras el 11-S, hizo que los *yihadistas* militantes perdieran su apoyo estatal.

Es esta pérdida, combinada con el fracaso en la toma del poder en los países básicos que identificaron como objetivos —Egipto, Arabia Saudí, Argelia— lo que ha empujado a esta tendencia a cometer actos más extremos y espectaculares, aunque ineficaces desde el punto de vista estratégico, en el exterior. Mucho más importante, aunque eclipsada en la atención internacional por los incidentes violentos de Manhattan, Madrid y Londres, es la evolución de los grupos islamistas hacia la política, patente sobre todo en la presencia en el gobierno de Turquía del Partido de la Virtud Islamista; en el creciente papel político que adoptan, por medio de las elecciones, la Hermandad Musulmana y grupos afines en Kuwait, Jordania, Palestina y Egipto, y la evolución paralela hacia la política de Hezbolá en el Líbano. Las señales de esta evolución se han hecho más llamativamente evidentes en 2005 y principios de 2006: el avance de los partidos chiíes en Irak y el Líbano y las victorias electorales de partidos asociados a la Hermandad Musulmana en Kuwait, Egipto y Palestina (Hamás). Sea cual sea la suerte que corran las tendencias insurrectas y *yihadistas*, esta evolución general de la opinión política en Oriente Medio, proceso que se remonta a la derrota en la guerra con Israel en 1967 y al desprestigio de los partidos laicos tanto de gobierno como de oposición, perdurará muchos años.

El conflicto en Asia Occidental: Irán y Estados Unidos

A estas tres dimensiones del conflicto global, las dos variantes del *yihadismo* por una parte y el islamismo por otra, cabe añadir otras tres. Una es la que representa el conflicto entre Irán y Estados Unidos por dominar Asia Occidental, un término que abarca no sólo Oriente Medio y el Golfo Pérsico sino también Irán y Afganistán, con implicaciones para Pakistán en el sur y el Transcáucaso y Asia Central en el norte.³ Si esto comenzó con la revolución iraní de 1979, la expulsión de toda la

³ Fred Halliday, *The Middle East in International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, capítulo 5, «The Maturing of the Greater West Asian Crisis».

influencia estadounidense de Irán y la crisis de los rehenes de 1979-1981, continuó con importantes pérdidas de vidas estadounidenses en Líbano en los años ochenta, cuando los aliados iraníes mataron a varios marines estadounidenses en ataques contra sus cuarteles en Beirut.

Los intentos de reparar las relaciones en los años noventa, por parte de los presidentes Ali Akbar Hachemi Rafsanjani y Mohamed Jatamí, por el bando iraní, y del presidente Bill Clinton por el estadounidense, no obtuvieron ningún fruto, como tampoco lo tuvo la breve mejoría de unas semanas después del 11-S, cuando iraníes y estadounidenses trabajaron juntos respecto a Afganistán. El discurso de Bush sobre el «eje del mal» de enero de 2002 señaló el inicio de una nueva fase de enfrentamiento y, en 2003, la Casa Blanca rechazó una oferta secreta iraní de negociar un acuerdo global en Oriente Medio que abarcara todas las cuestiones en disputa.

El resultado de todo ello no tardó en llegar: mientras Irán tejía en silencio sus lazos políticos y militares con Hezbolá y Hamás, convirtiéndose en una fuerza militar mediterránea por primera vez en más de dos milenios (es decir, desde las guerras entre Grecia y Persia), la crisis en Irak tras la invasión estadounidense de marzo de 2003 dio a Teherán una oportunidad de oro para aumentar su influencia en ese país. Tres años después, el resultado es evidente: por debajo del conflicto militar entre las fuerzas estadounidenses y los rebeldes suníes, Irán, a través de partidos políticos y del nuevo gobierno, y de su influencia en las milicias, la policía y el nuevo ejército, está consolidando su posición. A los ojos de algunos observadores, Irán es de hecho la auténtica potencia ocupante de Irak. Mientras Estados Unidos pierde, Irán gana.

La estrategia neoconservadora

Los cuatro factores mencionados guardan relación con el conflicto, armado y político, entre Estados Unidos y Occidente, por una parte, y las fuerzas de Oriente Medio por otra. Sin embargo, al igual que ocurrió con otros conflictos, y sobre todo con la Guerra Fría, el conflicto estratégico que se subsume en la «guerra global contra el terrorismo» tiene también dimensiones internas, dentro del propio Estados Unidos.

Una de ellas es la adopción por parte de la Administración Bush de una amplia estrategia global neoimperial: aunque forjada en los años

noventa, tras la Guerra Fría y en oposición a las políticas comparativamente liberales y multilateralistas de la Administración Clinton (1993-2000), esta estrategia «neoconservadora» subraya la necesidad de que Estados Unidos actúe como la potencia mundial unipolar e imponga su voluntad, por la fuerza en caso necesario.⁴ Un elemento central era la alianza con Israel y la oposición a los estados de Oriente Medio que desafían a Estados Unidos: Irak e Irán. Si la elección de Bush en el año 2000 permitió que los neoconservadores comenzaran a hacer cambios en la estrategia estadounidense, el 11-S les dio la oportunidad de oro para lanzar la política hegemónica global en su versión completa y con el apoyo de gran parte de la opinión pública.

La guerra contra los auténticos «padrinos» de Al Qaeda, los talibán, no era suficiente, de ahí la campaña de propaganda totalmente manipulada y falsificada para vincular a Irak con el terrorismo *yihadista* y justificar la invasión de 2003. El hecho de que esta política —como es patente en Irak y en gran parte del resto de Oriente Medio— es un desastre, y de que mientras Estados Unidos se ocupa de Irak está perdiendo influencia en Europa, América Latina y Asia, no es más que otra prueba del carácter ideológico, y catastrófico, de esta visión neoconservadora del mundo.

Sin embargo, la ideología y la estrategia neoconservadoras tienen otra dimensión más en la que convergen la «guerra contra el terror» y las dimensiones de seguridad, interculturales y políticas que conlleva. Esta dimensión consiste en alterar el equilibrio político y normativo dentro de la sociedad estadounidense. Al igual que sucedió con la Guerra Fría, la «guerra global contra el terrorismo» va acompañada de toda una serie de programas sociales e ideológicos en los que se combinan valores conservadores, hostilidad hacia las prestaciones sociales y un aumento de la religiosidad y el nacionalismo para alterar el clima y el equilibrio electoral dentro del propio Estados Unidos. No se pueden reducir las dimensiones internacionales de este conflicto a su contexto nacional, igual que no se pudo hacer durante la Guerra Fría, pero se produce una coincidencia parcial y un reforzamiento mutuo.

⁴ James Mann, *Rise of the Vulcano. The History of Bush's War Cabinet*, Penguin Viking, New Cork, 2004; Bob Woodward, *Plan of Attack*, Simon & Schuster, Londres, 2004.

Los mecanismos legales y de vigilancia introducidos para justificar la lucha antiterrorista, algunos justificados y otros no, cumplen esta función más general. Como parte de la imposición de un mayor control social, se produce un control exhaustivo de los medios de comunicación y del debate público por parte de una Administración secretista; autocensura generalizada y una simple dejación de sus responsabilidades investigadoras por parte de los medios de comunicación estadounidenses (a pesar de algunas excepciones notables, como el periodista Seymour Hersh), así como un clima de histeria nacionalista y manipulación en gran parte de los medios televisivos, comenzando por la cadena Fox News.

De forma más obvia, en los meses que precedieron al ataque contra Irak de marzo de 2003 se produjo una falsificación generalizada de los informes sobre armas iraquíes, para afirmar, falazmente, que Irak poseía reservas significativas de «armas de destrucción masiva». Este control del debate y de la libertad de expresión se refleja en el estilo de las intervenciones estadounidenses en las instituciones internacionales, como los órganos de la ONU que intervienen en la salud y la planificación familiar en el Tercer Mundo: se ataca a los críticos, de forma abierta y encubierta, se retiran fondos para acabar con programas de salud razonables y se promueve una política catastrófica, de hecho asesina, en relación con el sida.

En esto, como es lógico, Estados Unidos no está solo. El año 2001 y sus secuelas europeas han sido seguidos en varios países de Europa, sobre todo en el Reino Unido y Francia, con nuevas formas de conservadurismo y tentativas de redefinir el orden social, así como de alterar la definición aceptada de libertades políticas y sociales. España es una excepción, pero en gran parte de la Unión Europea prevalece un nuevo tipo de nacionalismo y conservadurismo: desde el rechazo de los Países Bajos y Francia a la Constitución Europea, en parte por su hostilidad hacia la incorporación de Turquía, hasta el pernicioso conservadurismo de la recién llegada Polonia, pasando por las contribuciones, frívolas y destructivas, de la Italia de Silvio Berlusconi. Con la entrada de Polonia en concreto, y con el desplazamiento hacia la derecha del estado y la opinión pública en otros países de la UE, la agenda progresista de la que España y los países escandinavos son pioneros está ahora a la defensiva.

En Rusia es patente un proceso similar de vincular la guerra contra la guerrilla chechena a la construcción del estado autoritario de Vladímir

Putin. El hecho de que haya accedido a entregar el poder en Chechenia a Ramzan Kadírov, hijo del asesinado ex líder Ajmad Kadírov, y acusado por muchos de asesinato, secuestro y tortura, indica la naturaleza de esta campaña «antiterrorista».

Todo esto —la reafirmación del control social y la clausura de espacios para la autonomía y la libertad individuales, sobre todo para la mujer— se puede encontrar en ambos bandos del conflicto. El programa social conservador de los islamistas, sea político o armado, cumple una función similar dentro de las sociedades musulmanas. La «guerra global contra el terrorismo» y la *yihad* van de la mano, por tanto, en una campaña común que se refuerza mutuamente para imponer un nuevo orden social que utiliza el miedo, un poder estatal incrementado y, cuando es apropiado, la violencia, para asegurarse de lograrlo. En la Guerra Fría, el aumento de las tensiones internacionales entre Este y Oeste fue acompañado de la represión de la disidencia y de cualquier expresión de diversidad en ambos bloques, algo patente a finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta y, de nuevo, con la «Segunda Guerra Fría», en los ochenta. Aunque en menor medida, lo mismo ocurre ahora, tanto en los países democráticos occidentales como en los islámicos de Oriente Medio. Los dos programas de imposición de un nuevo orden social se exacerban mutuamente.

La política del terrorismo

En este contexto, un paso esencial para definir el conflicto es evaluar la naturaleza del desafío. Aquí surgen con facilidad dos ideas falsas (entre otras cuestiones porque Osama Bin Laden, su lugarteniente Ayman Al Zawahiri, su aliado iraquí Abu Musad Al Zarqawi y otros, aparentemente suelen confirmar estas interpretaciones). Una es que su meta es destruir, o conquistar, el propio Occidente, porque lo consideran el máximo enemigo en términos estratégicos y políticos o, en un sentido más religioso, una zona arreligiosa, *kufri*, que hay que conquistar (o, en el caso de España, reconquistar y volver a convertir al Islam). Puede que en algunas florituras retóricas se declare esta ambición global, y siempre habrá algunos islamistas militantes en Europa Occidental o Estados Unidos que proclamen esta meta. Pero son aspiraciones engañosas, que sirven sobre todo para animar a sus seguidores y no para identificar una estrategia.

La meta de la facción del «enemigo lejano» es la misma que la del «enemigo próximo»: tomar el poder en estos países. Igual que ETA ha lanzado operaciones en Madrid sin que por ello desease conquistar Castilla-La Mancha, y el IRA ha colocado bombas en Londres sin que deseara anexionar el sur de Inglaterra a Irlanda, Al Qaeda organiza, inspira o elogia operaciones en Occidente para dar impulso a su campaña en el interior. Además, y recordando la lógica del conflicto global asimétrico desarrollada por los vietnamitas en los años sesenta y setenta, las operaciones que desmoralizan o sobrecargan al enemigo estratégicamente dominante sirven a las metas políticas del movimiento rebelde. Las diversas «treguas» que ha ofrecido Bin Laden a los estados europeos y a Estados Unidos forman parte de una estrategia política e indican que su objetivo no es la derrota total de estos estados.

Este enfoque estratégico quedó de manifiesto en 2004 y 2005. En primer lugar, es la lógica que subyace tras las declaraciones que ofrecen suspender las operaciones contra estados objetivo, como Italia y Polonia en 2005, que han enviado tropas a Irak. Por otra parte, es lo que el propio Bin Laden dijo en el vídeo divulgado la víspera de las elecciones presidenciales de Estados Unidos de 2004, en el que dejó absolutamente claro que la guerra de Al Qaeda no es con el pueblo estadounidense como tal, sino con las políticas estadounidenses y su presencia militar y política en las «tierras del Islam».

El otro error se refiere a la racionalidad o irracionalidad de estos grupos. La retórica occidental alude con mucha frecuencia al carácter irracional, fanático y bárbaro de Al Qaeda y sus socios. Todo esto es cierto, como juicio moral y como expresión, compartida por muchos en el mundo musulmán, de repudio de lo que ha hecho Al Qaeda. Pero así se deja fuera una cuestión igualmente importante: la de la explicación. Aquí la indignación moral y las denuncias genéricas del extremismo «árabe» o «musulmán» no sirven.

La cuestión central es política, y los cálculos políticos que esto provoca en las mentes de quienes organizan, o al menos inspiran, el ataque: en primer lugar, en el sentido de que las causas de este movimiento están en la política, en el rechazo a la política occidental en Asia Occidental y a los estados aliados con Occidente, y no en la privación económica o en los efectos de la globalización. En segundo lugar, en que las metas del movimiento son políticas, sobre todo tomar el poder en varios estados, desde Arabia Saudí hasta Pakistán. Adaptando la fa-

mosa frase sobre la guerra del estratega de principios del siglo XIX Carl Von Clausewitz, el terrorismo es la continuación de la política por otros medios. Puede que los soldados de a pie y los suicidas que llevan a cabo las operaciones sean fanáticos, pero las personas que los dirigen, igual que en otros grupos terroristas, son calculadoras y políticas. La suya es una visión que se extiende años, cuando no décadas. Y quieren, por encima de todo, hacerse con el control de varios países que ahora se alinean con Estados Unidos y Europa.

Es esta lógica política la que explica el objetivo y el momento de los ataques. El 11 de septiembre fue concebido no para destruir o debilitar seriamente a Estados Unidos, sino para movilizar el apoyo a Al Qaeda y a sus aliados dentro del mundo musulmán. El 11 de marzo, por otra parte, tenía como finalidad influir en la política del país objetivo, España, castigar a un gobierno implicado en la ocupación occidental de Irak y afectar a un resultado electoral, lo que consiguió. Los atentados en el Tercer Mundo están pensados para poner de relieve la vulnerabilidad del poder estadounidense y occidental, ya sea con atentados con explosivos contra embajadas de Estados Unidos en África Oriental, con el asesinato de turistas en Bali o con ataques contra barcos en aguas territoriales yemeníes. La oleada de atentados en Arabia Saudí que comenzó en 2003 tenía una lógica política, y económica relacionada, similar: debilitar la confianza de las empresas y contratistas occidentales en Arabia Saudí, cuyos resultados económicos dependen de su presencia en el reino, y mostrar la dependencia de la familia gobernante de la asistencia occidental. Una lógica similar puede aplicarse a los atentados de Indonesia. El único error de cálculo importante de los *yihadistas* fue el atentado contra los hoteles de Amman en 2005, pero incluso esta acción, pese al antagonismo que suscitó en parte de la opinión pública palestina y jordana, sirvió para poner de relieve los lazos que existen entre el estado jordano e Israel y Estados Unidos.

Perspectivas, positivas y negativas

Después surge la pregunta de cómo se ha desarrollado este conflicto hasta la fecha, con independencia de que se considere que comenzó en 2001 o en 1993. La perspectiva de corto plazo propagada por los estados occidentales podría ser engañosa. El presidente Bush y otros

señalan los éxitos que ha obtenido la campaña hasta el momento: la eliminación de los talibán del poder en Afganistán y el derrocamiento del régimen de Sadam Husein en Irak. Varios de los máximos dirigentes de Al Qaeda y sus aliados han muerto y otros han sido detenidos o, como en el caso de algunos más, se cree que están en manos de Irán. Sea cual sea la envergadura total de las operaciones de los grupos terroristas en Europa Occidental desde 2001, existe la razonable seguridad de que se han frustrado al menos algunas operaciones importantes, como algunas planificadas en España y el Reino Unido. En el ámbito gubernamental, y en las relaciones entre aliados, sean estos la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la Unión Europea, se han establecido nuevas formas de cooperación antiterrorista, y esto sólo teniendo en cuenta lo que es de dominio público.

Sin embargo, frente a esta valoración «optimista», hay que tener en cuenta otros factores. En primer lugar, en lo que se refiere a los propios sucesos del 11-S, se ha hecho muy poco para encontrar y castigar a los implicados. Cuatro años y medio después no ha habido ninguna declaración de culpabilidad, en ningún país, de los acusados de participar directamente en los hechos. El marroquí Zakarias Moussawi, juzgado en Virginia, Estados Unidos, por asociación con Al Qaeda, y cuya culpabilidad se basa en su propia afirmación de haber pertenecido a esa organización, no tuvo ningún papel directo en los atentados del 11-S. Estados Unidos ha detenido a casi seiscientos sospechosos en Guantánamo y al menos a cientos de personas más en lugares no revelados de todo el mundo pero, según los datos que se han hecho públicos, ninguno de ellos ha facilitado información importante. Nunca se descubrieron las causas de lo que sucedió inmediatamente después del 11-S (los atentados con ántrax en Estados Unidos) y no hay ningún detenido en relación con ello.

Algunas de las medidas tan anunciadas representan realmente muy poco: no se ha hecho ningún avance real en el control de las transferencias no autorizadas de dinero a presuntos terroristas, y los tan divulgados cambios institucionales en los métodos de recogida de información en Estados Unidos, con el nombramiento de un jefe global de inteligencia y evaluación, son poco más que teatro. En el ámbito europeo, hay inercia y confusión. Se ha nombrado a un responsable de la lucha antiterrorista, pero no cuenta con el respeto de los organismos de inteligencia nacionales de los principales estados con los que tiene que tra-

bajar y algunos, sobre todo los británicos, han dejado claro que, puesto que su principal tarea es la protección de la seguridad nacional, no tienen ninguna intención de compartir información secreta o delicada con nadie más.

Lo que es más grave, hay tres factores más que indican la existencia de un conflicto de más largo plazo y prolongado que muchos, incluidos los principales políticos occidentales, no están dispuestos a reconocer. En primer lugar, Al Qaeda no es una organización tradicional, jerárquica, como una empresa convencional o un partido comunista, que se pueda destruir eliminando a sus líderes o atacando sus bases: es un movimiento más difuso, casi posmoderno, que actúa mediante la inspiración y los lazos informales tanto como por medio del control formal. No hay duda de que se beneficia del apoyo estatal cuando puede obtenerlo, como pasó con los talibán de Afganistán, pero no le es vital: sus militantes, y quienes simpatizan con la organización, suelen actuar de forma independiente, y crean vínculos informales, como en Pakistán o en Europa Occidental, por medio de redes de parentesco y contactando con sus reclutas en prisiones, mezquitas y pensiones. No se sabe qué grado de influencia o control de Al Qaeda hubo en los atentados del 11 de marzo de 2004 de Madrid, y no habría sido necesario que los hubiera. Más aún, es muy posible que los autores de los atentados de julio de 2005 de Londres, aunque algunos recibieran tal vez cierto entrenamiento y tuvieran conexiones ideológicas con grupos islamistas de Pakistán, hayan actuado por iniciativa propia.

En segundo lugar, todos los datos indican que se ha conseguido el principal propósito de los atentados del 11-S, agravado por las consecuencias de las políticas occidentales aplicadas a partir de esa fecha en Afganistán, Irak y Palestina (por citar sólo tres lugares): movilizar el apoyo espontáneo entre los varones musulmanes jóvenes, con movilidad y a menudo cultos, principal fuente de reclutas para la *yihad*. Del mismo modo que, en los años ochenta, Afganistán sirvió para reclutar a jóvenes combatientes, y en los noventa también lo hicieron Chechenia y Bosnia, ahora la guerra de Irak, y la indignación general que se siente en todo el mundo musulmán —incluido no sólo Oriente Medio, sino también Europa Occidental por una parte y el sureste de Asia por otra—, han hecho que muchos miles de jóvenes acudan como voluntarios a entrenarse para realizar operaciones militares, algunas abiertas, como en Irak, y otras encubiertas hasta el momento.

Estos dos factores subyacentes se ven reforzados por una tercera dimensión de la guerra contra el terrorismo: las políticas que persigue Estados Unidos desde septiembre de 2001. La guerra en Afganistán, por legítima que pudiera ser, fue considerada por muchos en el mundo musulmán como un ataque contra ellos. La guerra en Irak, y las revelaciones sobre torturas generalizadas a manos de las fuerzas ocupantes y de corrupción en el seno de éstas, se han convertido en un importante terreno de reclutamiento para los detractores de Occidente. De modo similar, la continuación de los combates en Palestina, que probablemente no cesarán en mucho tiempo, ha servido de campaña de reclutamiento en todo el mundo musulmán, incluido el sureste asiático. Ésta es, con bastante exactitud, la razón por la que algunos analistas estadounidenses hablan, no de una «guerra contra el terrorismo», que sugiere analogías con una guerra convencional y una conclusión próxima y clara, en cuestión de años, sino de una «rebelión transnacional» que se extiende a un futuro a largo plazo.

Es este reconocimiento lo que explica el uso cada vez más frecuente en Estados Unidos de la expresión «larga guerra». Esta rebelión puede propagarse a regiones que hasta ahora se han librado de sufrir ataques, como Asia Central y el sureste asiático, pero recibirá un enorme impulso si cualquiera de los dos países invadidos, Afganistán o Irak, cae en una guerra civil con el fracaso de la política occidental que ello comportaría. Este fracaso es posible en ambos países, más probable en Afganistán que en Irak, y la propia perspectiva está inspirando a los islamistas de toda la región.

A largo plazo: el futuro

En este contexto caben dos tipos de juicio. Desde el punto de vista negativo, el análisis sugiere que el conflicto, en su actual nivel de violencia contra objetivos occidentales y regionales, puede proseguir durante muchos años. Probablemente no se está cerca del final, ni a mitad de camino, del conflicto con el terrorismo islamista, sino en sus primeras fases. Las lecciones de otras campañas guerrilleras y terroristas, mucho más contenidas, como las de Irlanda o el País Vasco, sugieren que puede llevar décadas, y no años, contener y detener estos conflictos. El desafío islamista está más extendido y, en ciertos sentidos, más pro-

fundamente enraizado que las campañas de los republicanos irlandeses y de ETA.

Dada su flexibilidad organizativa y la reserva de potenciales reclutas, hay pocos motivos para esperar que la campaña cese: esto significa no sólo que habrá más atentados en Arabia Saudí, Turquía o Indonesia sino, de forma intermitente, más intentos de atentados como los que golpearon Nueva York, Madrid y Londres. Su éxito real dependerá de si el azar concede el éxito a los terroristas o a los antiterroristas: lo que no depende del azar y es seguro es la voluntad de Al Qaeda y sus socios de reproducir, al menos una vez o dos al año, estos incidentes.

También hay un lado positivo, o potencialmente positivo, de todo esto. Pese al dramatismo del 11-S y de otros atentados, una campaña de estas características no puede destruir, ni siquiera debilitar seriamente a Occidente. Los efectos del 11-S sobre los sentimientos del pueblo estadounidense han sido enormes. Se ha producido una propagación generalizada del miedo que afecta a la vida cotidiana de Occidente (y hasta cierto punto, pero sólo hasta cierto punto, también a la confianza empresarial). Las relaciones políticas de Europa con Estados Unidos han empeorado de forma significativa. Pero estos atentados no han perturbado de ninguna forma importante la vida política o económica de los países occidentales, ni es probable que lo hagan. Occidente sobrevivirá, en términos generales, siempre que mantenga el valor, no reaccione de forma exagerada y mejore, de un modo realista y no utópico, sus capacidades en materia de seguridad y para recoger información.

Sin embargo hace falta algo más, algo que está lamentablemente ausente de la respuesta de Estados Unidos al 11-S y que los líderes de Al Qaeda y otros grupos entienden, hasta el momento, mucho mejor que los líderes occidentales: la política. El terrorismo, que es en sí mismo una táctica armada, un medio de librar una campaña política y militar, no puede definir la respuesta: ésa es una trampa en la que el presidente de Estados Unidos ha caído con demasiada facilidad. La respuesta ha de ser más global, más imaginativa y más prolongada. Tiene que incluir visión política, en relación con el cambio y la justicia en Oriente Medio, y en relación con un mayor conocimiento de esa región por parte de los políticos occidentales y la opinión pública en general. Hay que tener en cuenta cada componente de la amalgama de la crisis de Asia Occidental —Palestina, Irak, Irán, Arabia Saudí, Afganistán, Cachemira— y abor-

darlo con decisión, pues no resolverlos es prestar apoyo a la causa fundamentalista. El presidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, tenía razón cuando dijo ante la Asamblea General de la ONU que la lucha contra el terrorismo debía tener tres niveles: el militar, el político y el cultural.⁵ Así, y con la tranquila determinación de resistir el impacto de estos ataques durante un periodo largo, concluirá esta campaña con éxito.

Las responsabilidades de Europa

Con independencia del rumbo que tome y del resultado que tenga esta dimensión, la central, del conflicto entre la guerra global contra el terrorismo y la *yihad*, los demás proyectos y conflictos identificados más arriba como subyacentes dentro de la crisis contemporánea general tendrán sus propias lógicas y evoluciones. Se podría contener a la facción de la «*yihad* global», e incluso derrotarla, pero la rebelión armada dentro de los países musulmanes que ha inspirado, y de la que se originó, continuará. Incluso podría intensificarse en países, como algunos de Asia Central, donde la opresión política y la corrupción siguen aumentando.

Al mismo tiempo, el conflicto Estados Unidos-Irán en Asia Occidental, ocurra lo que ocurra con los programas nucleares iraníes, seguirá evolucionando hasta involucrar a Afganistán, Irán, Siria, Líbano y ahora, con la victoria de Hamás, Palestina. Igualmente duradero será el intento de Estados Unidos de imponer una nueva clase de hegemonía en Oriente Medio y, de hecho, en el mundo, mediante el uso de su poder militar y político y el proyecto vinculado de restaurar un orden normativo conservador dentro de la propia sociedad estadounidense.

En todo esto participan los estados y pueblos de Europa, de una forma algo diferente: como oponentes del *yihadismo*, pero más comprometidos con el diálogo con Oriente Medio; son al mismo tiempo rivales de Estados Unidos, pero también se muestran aprensivos en cuanto a las relaciones con sus propias poblaciones musulmanas. Todo ello hace más importante que los estados europeos, tanto individual como colec-

⁵ Ver también el artículo de Isaías Barreñada en este *Anuario* (N. del E.).

tivamente, definan una estrategia que responda a las múltiples dimensiones de este conflicto, y que no subsuma, ni justifique, todas las políticas bajo una monolítica y simplista «guerra contra el terrorismo». Esta política, diversa y respetuosa con las normas democráticas y legales, debe corresponder a las necesidades y culturas, distintas, constitucionales y pluralistas, de la propia sociedad europea.



II. EE UU Y EUROPA ANTE LOS TRASLADOS ILEGALES Y LA TORTURA

*Mariano Aguirre**

Las acusaciones realizadas por la organización Human Rights Watch en noviembre de 2005 a la Agencia Central de Inteligencia (CIA) estadounidense, de usar bases militares en Rumania y Polonia, y aeropuertos de varios estados europeos, para interrogar y desplazar ilegalmente a prisioneros a países en los que se practica la tortura, han causado nuevos problemas en la relación entre Washington y Europa. Los gobernantes europeos han quedado atrapados entre la posición del gobierno de EE UU, favorable al uso de la tortura, y sus propias sociedades mayoritariamente críticas de las políticas de George W. Bush. La tímida respuesta de Europa deteriora su posición de defensa y promoción de los derechos humanos.

En febrero de 2005, la secretaria de Estado Condoleezza Rice visitó ocho países de Europa. Cuatro meses antes el presidente George W. Bush había ganado las elecciones por amplio margen y eso le daba a su gobierno mayor legitimidad. El viaje de Rice despertó expectativas: se trataba de ver en qué posición estaba la Casa Blanca después de una primera presidencia de Bush marcada por la declaración explícita de no querer contar con ningún tipo de competencia mundial en poderío militar; por los ataques a los instrumentos multilaterales (la Corte Penal Internacional y el Protocolo de Kioto), a los acuerdos de control de armas (en particular el Tratado ABM vigente con Rusia para prevenir el despliegue de misiles contra misiles, una pieza clave de la diplomacia

* Mariano Aguirre es codirector de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).

de la Guerra Fría), y a Naciones Unidas; y por el empeño de lanzar la guerra contra Irak pese a la oposición de numerosos países.

La secretaria de Estado mostró interés en iniciar una nueva relación con Europa, dejar atrás las tensiones, olvidar los problemas que había generado la guerra de Irak y trabajar juntos sobre cuestiones como la guerra global contra el terrorismo, los planes nucleares de Irán y Corea del Norte, discutir la posible venta europea de armas a China (a la que EE UU se opone) y buscar formas de cooperación en el conflicto entre Israel y Palestina, al igual que en Irak y Afganistán. Los gobiernos europeos mostraron una buena disposición.

El caso de Irán fue el más significativo de esta nueva diplomacia de EE UU ya que, al contrario de la presión que Washington ejerció entre 2001 y 2003 para lanzar la guerra contra Irak, en este caso el gobierno de Bush se alineó con la parte más dialogante de Europa y la ONU, aunque las actitudes del gobierno iraní han sido desafiantes. La guerra en Irak es un frente tan complejo que no le permite al Pentágono plantearse, al menos en un plazo medio, invadir otro país, y menos aún en la región y contra un vecino de Irak. La actitud de Washington es un reconocimiento implícito de que el mundo es cada vez más multipolar. Es decir, que la cuestión de Irán no la puede solucionar solamente EE UU sino que se debe fortalecer o construir un régimen nuevo contra la proliferación.¹ Y que Irán, en concreto, es una parte de esa diversidad de poderes que deben ir encontrando soluciones entre ellos. A la vez, la multipolaridad no va unida a una tendencia multilateralista sino a un reforzamiento de las posiciones realistas tradicionales y nacionalistas.²

EE UU no logró cambiar, pese a las buenas maneras de ambas partes, la negativa de la mayoría de los países europeos a enviar tropas a Irak para reemplazar a las suyas. Por el contrario, los europeos han continuado retirando efectivos o indicando que así lo harán (incluso el Reino Unido e Italia), sólo con la excepción de Polonia, país que anunció que se retiraba pero luego cambió su postura. También fue controvertida la decisión inicial holandesa de no enviar tropas a Afganistán, que sólo fue modificada con fuertes presiones de la oposición al gobierno.

¹ Ver Timothy Garton Ash, «Posturas opuestas», *El País*, 5 de febrero de 2006.

² Ver Mariano Aguirre, «Tendencias internacionales en 2006», en www.fride.org

La victoria de Hamás en Palestina, en enero de 2006, aumentó la sensación de imposibilidad de prever fenómenos políticos. Tanto en Irán como con Hamás, el gobierno de EE UU está encontrando que el sistema internacional es menos previsible y más complejo y que muchos actores están menos dispuestos a seguir sus directrices. Y que para responder, debe contar con Europa, Rusia o China para buscar soluciones, o que ellos ya se encargan de buscarlas sin consultar con Washington.³

Para los poderes políticos nacionales y comunitarios europeos, la relación con EE UU es un problema complejo. La *Estrategia Europea de Seguridad* que Javier Solana presentó en Tesalónica en junio de 2003 es un nítido exponente del intento de construir una identidad europea sin alejarse de EE UU. Solana trató de combinar las prioridades de Washington (terrorismo, estados «canallas» o ilegales y proliferación nuclear) con una visión más centrada en ocuparse de las raíces de esos problemas que en cortarles el paso por la fuerza.⁴ La visión más aceptada y extendida en el pensamiento político oficial y no oficial europeo es que la mejor manera de influir sobre EE UU es permaneciendo cercanos a ese país. El primer ministro británico Tony Blair ha llevado esa política hasta el extremo de ser visto como un delegado de Washington en Europa. El ex presidente del gobierno de España, José M^a Aznar, siguió la misma línea. Pero la política del gobierno de George W. Bush no siempre facilita las cosas.

Visita a los amigos europeos

En diciembre de 2005 la secretaria de Estado realizó otro viaje, esta vez mucho menos cómodo. Para entonces, la denuncia de Human Rights Watch había sido publicada por los medios de todo el mundo: EE UU había tenido después del 11 de septiembre de 2001, y en algunos casos todavía podría tener, centros ilegales de detención de prisioneros no reconocidos legalmente en Rumania y otros países de Europa

³ Jonathan Steele, «Bush just has to face it: he is wrong and Chirac is right», *The Guardian*, 3 de febrero de 2006.

⁴ *A secure Europe in a better world. European Security Strategy*, 12 de diciembre de 2003, en <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

oriental.⁵ Al mismo tiempo, empezaron a multiplicarse las denuncias sobre el uso de aeropuertos europeos por aviones oficiales de EE UU que habrían trasladado ilegalmente personas a terceros países en los que podrían haber sido sometidos a interrogatorios «flexibles» (Afganistán, Egipto o Jordania, entre otros, es decir, estados en los que el uso de la tortura está menos sometido a posibles intervenciones del sistema legal nacional o internacional).

A estas denuncias se sumaron otras sobre la posible complicidad de gobiernos europeos en dejar que se secuestrase, o colaborar en el secuestro, de ciudadanos considerados sospechosos por parte de agencias del gobierno estadounidense. El caso de Jaled El Masri, ciudadano alemán de origen kuwaití, secuestrado por la CIA en Alemania en 2003 y luego interrogado y presuntamente torturado en Macedonia y Afganistán, fue uno de los que atrajo más atención. Según sus denuncias, fue llevado ilegalmente a Afganistán e interrogado por un funcionario alemán.⁶ Igualmente, en el Reino Unido se han denunciado más de doscientos vuelos de aviones fletados por la CIA para trasladar prisioneros. Los otros países en los que hay denuncias son Islandia, España, Portugal, Italia, la República Checa y Grecia.

La actitud del gobierno de EE UU fue cautelosa y muy cuidadosa en el uso de las palabras. Condoleezza Rice indicó que la política oficial de su país no es permitir la tortura, y que EE UU no ha transportado prisioneros «con el propósito» de torturarlos, ni ha pretendido llevarlos a sitios en los que «se cree» que podrían ser torturados. En la misma línea, cuando la canciller alemana Angela Merkel declaró —luego de entrevistarse con la secretaria de Estado— que «hemos hablado del caso (de Jaled El Masri) y el gobierno de EE UU ha aceptado que ha sido un error», a continuación Rice indicó, mucho más restrictiva: «Como le he dicho a la canciller, no puedo comentar sobre aspectos específicos de nuestras actividades de inteligencia... También tengo que indicar que, en el terreno político, siempre se producen errores».⁷ Human

⁵ «U.S. detainees disappeared into secret prisons. Illegal under domestic and international law», *Backgrounder*, Human Rights Watch, 9 de diciembre de 2005. En <http://hrw.org/backgrounder/usa/us1205/index.htm>

⁶ «Un policía alemán participó en mis interrogatorios en Afganistán», *El País*, 13 de enero de 2006.

⁷ «Abduction case tarnishes Rice's effort to repair ties with Berlin!», *Financial Times*, 7 de diciembre de 2005.

Rights Watch replicó indicando que «la Secretaría de Estado presenta las entregas (*renditions*) ilegales como si fuesen una forma más de extradición, pero de hecho es una forma totalmente fuera de la ley de secuestrar y hacer ‘desaparecer’ a alguien».⁸

Con los traslados de prisioneros, EE UU habría intentado evitar que la justicia de EE UU pudiese abrir causas contra el gobierno. Para ello buscó la complicidad, explícita o implícita, de Europa y Canadá.⁹ En una entrevista, el ex secretario de Estado Colin Powell indicó que los gobiernos europeos sabían que ese tipo de prácticas se llevaba a cabo desde hacía tiempo.¹⁰ En efecto, diversas denuncias y filtraciones de documentos indican que en diferentes niveles jerárquicos los gobiernos europeos sabían que las detenciones y tránsitos ilegales de prisioneros se estaban produciendo. La eurodiputada del grupo liberal Sarah Ludford afirma, en este sentido: «Si en Europa ha habido secuestros, confinamientos de detenidos sin cargos y traslados a países donde podrían ser torturados, es muy poco probable que esto haya sucedido sin el consentimiento de los gobiernos europeos o sus servicios secretos (...) (y) hay un intento (de ellos) de resistir la investigación».¹¹

El Parlamento Europeo aprobó en enero de 2006 la creación de una comisión temporal para investigar el problema de los centros clandestinos de la CIA y el uso de los aeropuertos, pero los trabajos que realiza son temporales y no vinculantes.¹² Por otro lado, el Consejo de Europa también realizó una investigación sobre el tema, pero los gobiernos europeos no han colaborado con el senador Dick Marty, ex fiscal suizo que se encarga del caso.¹³

El Informe Marty indica que EE UU ha violado el Convenio de Ginebra sobre el trato a prisioneros al haberlos entregado a países como Jordania y Egipto para ser torturados. A la vez, señala que los gobiernos

⁸ Human Rights Watch, «U.S.: Rice miscasts policy on torture», Nueva York, 6 de diciembre de 2005, en: www.hrw.org/docs/2005/12/05

⁹ «Memo details 74 CIA landings in Canada», Associated Press, 23 de febrero de 2006.

¹⁰ «Powell raps Europe on CIA flights», *BBC World Service*, 17 de diciembre de 2005. En <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4538788.stm>

¹¹ «Europa calla sobre los vuelos de la CIA», *El País*, 22 de enero de 2006.

¹² *Ibidem*.

¹³ «El Consejo de Europa denuncia la falta de colaboración de los organismos oficiales», *El País*, 22 de enero de 2006.

Las concepciones sobre la tortura

El problema de «seguir la ley» es que desde el año 2001 el gobierno de EE UU, la oficina del Fiscal General y una serie de intelectuales y medios periodísticos, han promocionado una revisión del concepto de tortura. Un resumen de las prácticas ilegales que está llevando a cabo EE UU fueron sintetizados por Human Rights Watch en su informe anual de 2005:

- ¹⁷ Un análisis de los discursos de Rice sobre la tortura en Sydney Blumenthal, «Condi's Trail of Lies», *Spiegel Online*, 8 de diciembre de 2005. En: <http://service.spiegel.de/cache/international> (Blumenthal fue asistente y asesor del ex presidente Bill Clinton).

- La redacción de memorandos que reinterpretan el concepto de tortura; aplicar ésta en Abu Ghraib, Guantánamo y Afganistán.
- La falta de juicios a mandos militares o civiles por estas violaciones.
- La creación de comisiones de autolegitimación.
- Mantener a presos incomunicados y sin acusación desde hace más de dos años.
- Y el envío de prisioneros a Siria, Egipto y Uzbekistán para que sean interrogados sin límites legales.¹⁸

Por otro lado, en mayo de 2005 la organización Amnistía Internacional (AI) criticó al gobierno de Estados Unidos, junto con el del Reino Unido, por subvertir los derechos humanos, sancionar el uso de la tortura y «usurpar el lenguaje de la justicia y la libertad».¹⁹

Los diversos informes militares sobre el uso de la tortura, así como las denuncias periodísticas y de víctimas y miembros de las Fuerzas Armadas, llevaron a que el Senado de EE UU aprobara una medida declarando fuera de la ley los malos tratos que se catalogan en la Convención de Ginebra. En la misma dirección, la Cámara de los Lores británicos dictaminó que el gobierno de este país no puede ordenar la práctica de malos tratos bajo ninguna justificación. A la vez, la Cámara de los Comunes ha iniciado una investigación para saber si el Reino Unido ha violado la Convención Europea sobre derechos humanos y la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura. En Italia existen 22 causas abiertas contra miembros actuales de la CIA o que ya han dejado su puesto por la «entrega extraordinaria» o secuestro de un sospechoso egipcio. A principios de 2006, el Parlamento Europeo pidió a EE UU que cierre la prisión de Guantánamo, pero el presidente Bush ha desechado la petición.

¹⁸ Sobre los cambios legales en EE UU ver Mariano Aguirre, «Poder, flexibilidad y tortura», en *Inetemas*, N° 32, Instituto de Estudios Transnacionales, Córdoba, diciembre de 2005, pp. 36-41; y los artículos de Pere Vilanova, Robert Matthews, Mar Aguilera, José Mª Tortosa y otros en el mismo número y publicación.

¹⁹ Ver: www.amnesty.org/report2005.

La tensión Europa-EEUU

El caso de la supuesta colaboración europea ha resultado embarazoso para Washington, para Europa y se ha convertido en una muestra paradójica de la compleja relación transatlántica. Por un lado, EE UU ha dejado saber de forma casi directa (a través de Colin Powell y las declaraciones de Rice) que los países europeos sabían de la existencia de las operaciones ilegales. Pero, los gobiernos de esos países no pueden admitir que han colaborado con Washington debido a la ilegalidad de las acciones y a la oposición de gran parte de sus electorados, medios periodísticos y políticos que, de forma sostenida, se han opuesto a la invasión de EE UU a Irak desde 2003.

Por otro lado, la admisión del uso de la tortura es parte de la novedosa estrategia de Washington. Normalmente los gobiernos niegan que torturan, pero EE UU ha introducido un cambio radical de tratar de legitimar la violación de derechos humanos en la «guerra contra el terrorismo», ejercida por efectivos estadounidenses y con la ayuda y complicidad de otros países. Como indica Naomi Klein, al incorporar la tortura a la agenda política Bush «le ha robado a todo el mundo la posibilidad de negar su práctica».²⁰

El caso de las *entregas extraordinarias* y el uso de los aeropuertos (además de la posible utilización de datos del espionaje en común) fue momentáneamente solucionado por los gobiernos europeos con un pacto de silencio. Cuando en diciembre Rice dijo que EE UU no secuestraba ni conducía prisioneros a países en los que podían ser torturados, los mandatarios europeos se limitaron a dar por buena esa respuesta. Esta medida de corto alcance puede resultar, sin embargo, muy dañina en el futuro, especialmente si continúan saliendo datos a la luz. Dada la secuencia de funcionarios que van contando la forma en que los gobiernos de EE UU y el Reino Unido planificaron la guerra, aunque sabían que no había armas de destrucción masiva en Irak, o los vídeos, fotos y testimonios de malos tratos que siguen apareciendo, no es improbable que algunos países euro-

²⁰ Naomi Klein, «More than a few bad apples», *The Guardian Weekly*, 16 de diciembre de 2004, p. 13.

peos se vean implicados, o por lo menos sean cuestionados, por el papel que han cumplido en la guerra en Irak y contra el terrorismo liderada por Washington.

Los intentos de EE UU de tapar el tema y de los gobiernos europeos de ignorarlo no serán posibles. Las denuncias y reacciones contra la política de EE UU y el Reino Unido en el mundo árabe están traspasando los límites nacionales. Las manifestaciones en numerosos países árabes y en Europa para protestar por las caricaturas de Mahoma que se publicaron en un periódico danés, no hubiesen tenido la misma intensidad sin la guerra de Irak, Guantánamo y Abu Ghraib.

La tensión entre gobiernos y sociedades en el caso de las torturas y los traslados ilegales han subrayado el problema de la relación entre EE UU y Europa y entre los gobiernos europeos. Durante los dos gobiernos de George W. Bush, EE UU se ha alejado de Europa, mostrando claras reticencias a la integración europea y a que el continente cuente con su propia política exterior y de seguridad. Entre la estrategia de ser la primera y única potencia militar del mundo y la presión para que los estados europeos participaran y apoyaran la guerra contra Naciones Unidas y la intervención en Irak, Washington ha mostrado ignorancia por el hecho que Europa es una potencia económica y política, así como desinterés en entender a su aliada al otro lado del Atlántico.

Esta política no se corresponde con la interrelación que existe entre las dos partes. EE UU y Europa tienen una profunda relación económica, comercial y de cooperación en el terreno de la seguridad a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Europa es responsable de alrededor del 52% de las inversiones extranjeras en EE UU y las de este país ocupan el 61% en Europa. El comercio entre los dos países genera un flujo de 1,5 billones de euros.²¹

Dentro de Europa, la posición estadounidense desde el año 2001 ha incrementado la división entre los que plantean que se precisa una Europa fuerte aliada con EE UU y los que están a favor de que Europa guarde una distancia respecto a ese país o de fortalecer una Europa cla-

²¹ Sobre las relaciones de Europa con EE UU ver Hazel Smith, *European Union Foreign Policy*, Pluto Press, Londres, 2002, pp.122-144. Sobre el comercio, Comisión Europea, *Trade Issues*, en: http://Europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/usa/index_en.htm

ramente diferenciada.²² Al mismo tiempo, una línea propagandista de los neoconservadores, representada por autores como Robert Kagan y Michael Ignatieff, ha reivindicado la necesidad de apoyar el liderazgo de EE UU en tiempos de la denominada guerra contra el terrorismo.²³ Por otro lado, hay voces en EE UU que indican que una Europa unida y fuerte no es un objetivo que debe interesar a ese país.²⁴

Algunos analistas como Timothy Garton Ash han tratado en los últimos años de salvar esa distancia y buscar fórmulas de entendimiento, pero la Administración Bush ha ido más allá de sus buenas intenciones promoviendo divisiones entre la «vieja» y la «nueva» Europa» y desafiando a Europa en cuestiones como el Protocolo de Kioto y el comercio bilateral.²⁵ En otros casos, hay una reivindicación en exceso optimista del poder europeo, como la que realiza Mark Leonard, o una crítica a la incapacidad europea de constituirse en una potencia militar y a la actitud de Washington de tratar a sus aliados como actores secundarios.²⁶

El director del Remarque Institute de Nueva York, Tony Judt, considera que hay diferencias concretas en la economía, la política y la cultura entre EE UU y Europa (pese a los esfuerzos de Tony Blair). El papel de la religión en la sociedad y la política de EE UU, y el desprecio por los tratados internacionales, son dos de los aspectos que Judt menciona como esenciales en esta diferencia transatlántica. De ahí que considere que la mejor forma de mantener un equilibrio atlántico es que

²² Ver, a partir de un texto de Jürgen Habermas y Jacques Derrida en la dirección de crear una Europa distanciada de EE UU, el debate en Daniel Levy, Max Pensky y John Torry (Eds.), *Old Europe, New Europe, Core Europe. Transatlantic relations after the Iraq war*, Verso, Londres, 2005.

²³ Robert Kagan, *Poder y debilidad*, Taurus, Madrid, 2003; Michael Ignatieff, «Who are Americans to think that freedom is theirs to spread», *New York Times Magazine*, 26 de junio de 2005.

²⁴ Ver Bowman Cutter, Pater Rashish y Paula Stern, «Washington wants economic reform in Europe», *Financial Times*, 22 de noviembre de 2004.

²⁵ Ver las ideas de Timothy Garton Ash resumidas en «America and Europe: the future of the West», un debate en el espacio web del Council on Foreign Relations: http://www.cfr.org/publication/7504/america_and_europe.html y su libro *Free world. America, Europe, and the surprising future of the West*, Vintage Books, Nueva York, 2005.

²⁶ Sobre la posición pro europea ver Mark Leonard, *Por qué Europa liderará el siglo XXI*, Taurus, 2005; y Jeremy Rifkin, *El sueño europeo*, Paidós, Barcelona, 2004. Sobre la posición crítica Nicole Gnesotto, *Europa y el poder*, Bellaterra, Barcelona, 1999. También ha tratado el tema T. R. Reid, *The United States of Europe*, Penguin, Londres, 2004.

Europa se centre en construir su unidad, preservar sus avances sociales, políticos y económicos, y en promover y construir la paz en otros países. Para Judt, Europa no es importante por ser grande y rica, sino «por el modelo transfronterizo sobre el que (se) está construyendo». En otras palabras, su importancia está en que Europa ha iniciado la construcción de un modelo posnacional y, ojalá, integrador, al tiempo que EE UU se ha encerrado.²⁷

Promoción de los derechos humanos

Este modelo integrador se complementa con la voluntad manifestada por la Unión Europea de ser un actor internacional que defiende y promueve los derechos humanos en su espacio y en el mundo. Desde los años setenta la Comunidad Europea, y luego la Unión, han promovido que el respeto y la defensa de estos derechos son un objetivo legítimo de la política exterior europea. Los países de la UE han ayudado, por un lado, a fortalecer el régimen internacional de los derechos humanos (por ejemplo, la Declaración Universal de 1948 y los Pactos sobre derechos civiles y políticos, y acerca de los derechos económicos, sociales y culturales). Al mismo tiempo, han incorporado progresivamente en sus textos fundacionales el campo de los derechos humanos.

En el Tratado de Amsterdam, por ejemplo, el imperio de la ley, la democracia y el respeto por los derechos humanos están presentes en el Artículo 6. En 2001 la UE lanzó una iniciativa para abolir la tortura mundialmente. Por otro lado, en 1995 incorporó una cláusula de condicionalidad y respeto de los derechos humanos para la firma de acuerdos de cooperación y asociación.²⁸ Pero la UE no ha sido consistente en sus políticas hacia países que violan los derechos humanos, poniendo por delante los intereses económicos o geopolíticos de sus

²⁷ Tony Judt, «Europa vs. EE UU», *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 89, primavera de 2005, p. 39-40. Del mismo autor ver su excelente *Postwar: A history of Europe since 1945*, William Heinemann, Londres, 2005, pp. 787-789, acerca de las diferencias de valores.

²⁸ Una descripción de la política de la UE hacia los derechos humanos en Karen E. Smith, *European Union Foreign Policy in a changing world*, Polity Press, Cambridge, 2003, pp. 97-121.

miembros antes que los valores. Países como China se han negado a firmar la cláusula de condicionalidad, y la UE está tratando de vender a China aviones de combate y continúa desarrollando una intensa relación comercial.

El respeto de los derechos humanos por parte de Europa forma parte del debate sobre la construcción de una política exterior «ética», que se lleve a cabo de acuerdo con la normativa internacional más avanzada en los campos de los derechos humanos, operaciones de paz o comercio de armas.²⁹ La sospecha fundada de que gobiernos europeos consintieron que sus aeropuertos fueran usados para transportar prisioneros de forma ilegal para ser torturados, y de que en algunos casos sus servicios de inteligencia colaboraron en esas operaciones, le restará a Europa mucha credibilidad como actor defensor de valores. Pero la imperfección en la tarea de promover y fortalecer el régimen internacional de los derechos humanos, por razones económicas o por falta de coherencia entre los estados miembros, será un factor menos grave que si se demuestra que gobiernos de este continente apoyaron en secreto algunos aspectos de la errática y represiva guerra contra el terrorismo del gobierno de EE UU.

²⁹ Karen E. Smith y Margot Light (Eds.), *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

III. LA CRECIENTE MILITARIZACIÓN DE LA POLÍTICA: EJÉRCITOS GUERREROS Y EJÉRCITOS DE SOCORRO

*Alberto Piris**

En el verano del año 79 de la era cristiana, la erupción del Vesubio que arrasó Pompeya, Herculano y Stabiae suscitó una de las primeras intervenciones militares por motivos no bélicos registradas en la historia. Cumpliendo las órdenes dictadas por el emperador Tito Flavio Vespasiano, acudieron al lugar varias centurias de una legión que acampaba en las proximidades de la zona. Nada pudieron hacer para socorrer a los ciudadanos enterrados bajo una espesa capa de varios metros de cenizas volcánicas, ni para recuperar las ciudades aniquiladas por la catástrofe. Sobre sus restos, que se empezarían a excavar diecisiete siglos después, sólo existieron durante muchas generaciones ricos viñedos que contribuyeron a la riqueza de los diversos reinos que allí surgieron y desaparecieron en el transcurso de las edades históricas. Pero ya en tan lejana época quedó de manifiesto la posibilidad de utilizar las tropas de combate en misiones no relacionadas con la guerra.

Las autoridades romanas que juzgaron conveniente la intervención militar para paliar los efectos de la catástrofe razonaron del mismo modo que puede hacerlo hoy cualquier dirigente político que recurre a los medios militares en circunstancias parecidas. Porque, tanto ayer como hoy, es invariable lo que necesitan todos los pueblos que han sufrido las consecuencias de una catástrofe (y dentro de este término también se pueden considerar los efectos de las guerras, de la sequía, el hambre o

* Alberto Piris es general de Artillería en la Reserva, Diplomado de Estado Mayor y analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM).

las epidemias): agua y alimentos, alojamiento seguro y cuidados médicos de urgencia.

Los ejércitos organizados, disciplinados y jerarquizados, son instituciones capaces de responder con rapidez a las órdenes recibidas en cualquier circunstancia. Por otra parte, la necesidad de ser aptos para su misión esencial —hacer la guerra— les provee de medios muy diversos que pueden tener aplicaciones inmediatas en beneficio de la población civil. Siempre suelen disponer de vehículos de transporte adaptables a muy variados tipos de terreno; medios para erigir con rapidez alojamientos adaptables a distintas exigencias de lugar y climatología; sistemas de comunicaciones y transmisión de órdenes e informes; dispositivos logísticos para aprovisionamiento y abastecimiento de todo tipo, y unidades especializadas de cuidados médicos y sanitarios. Todos ellos se revelan como instrumentos muy útiles, que pueden ser puestos de inmediato al servicio de las autoridades civiles, para atender a las necesidades urgentes producidas por catástrofes naturales o artificiales e, incluso, para paliar los nocivos efectos que las guerras causan entre los pueblos.¹

Estos factores, y algunas tendencias actuales, hacen necesario analizar varios aspectos relacionados con las misiones de los ejércitos. En primer lugar, la creciente implicación de las instituciones militares en actividades no relacionadas directamente con la guerra o con el ejercicio de la violencia bélica, fenómeno que se extiende aceleradamente por todo el planeta. Pero también la militarización de funciones no específicamente bélicas, como la lucha contra el terrorismo, y las consecuencias que esto acarrea.

Los ejércitos no guerreros

Un repaso a las informaciones difundidas por los medios de comunicación a lo largo del año 2005 pone de manifiesto la presencia de los

¹ Conviene considerar al respecto la sorprendente paradoja que implica el hecho de que las instituciones militares, que como protagonistas de las guerras contribuyen, por una parte, a agravar los calamitosos resultados de cualquier catástrofe natural, cuando a sus devastadores efectos se une la muerte y la destrucción inherentes a todo conflicto bélico, son, por otra parte y por otras razones, uno de los primeros auxilios a los que se recurre para reparar tales consecuencias.

ejércitos en numerosas noticias que nada tienen que ver con la guerra, la amenaza de guerra (o disuasión) o la actividad bélica en cualquiera de sus manifestaciones. Fueron soldados de la Guardia Nacional de algunos estados de EE UU los que se hicieron presentes con motivo de las inundaciones que afectaron a Nueva Orleans y otras ciudades próximas. También fueron soldados del ejército paquistaní los que intervinieron tras los graves terremotos que sembraron el caos y la muerte en la zona oriental del país. Asimismo, tras el temible maremoto que afectó a varios países ribereños del océano Índico cuando concluía el año 2004, fueron sus respectivos ejércitos los que cobraron protagonismo en los esfuerzos para ayudar a las poblaciones afectadas.

Incluso en un conflicto de dimensiones más reducidas y de ámbito básicamente civil, como el causado por la inmigración clandestina o ilegal procedente del norte de África, los españoles pudieron contemplar cómo tropas de elite del Ejército de Tierra patrullaban la frontera que separa a Ceuta y Melilla de Marruecos, tras los graves incidentes de los últimos días de septiembre de 2005. En este caso, además, se anunció oficialmente que los soldados dedicados a esa operación no utilizarían su armamento habitual de combate, lo que ponía aún más de manifiesto el carácter no bélico de la misión. Posteriormente, ante las críticas recibidas y la incertidumbre que rodeaba a la operación, primero se redujo a la mitad el contingente destinado a la misma y, después, se dio definitivamente por concluida a mediados de diciembre de 2005.

Durante el transcurso del siglo XX se han modificado sustancialmente algunas misiones no bélicas de los ejércitos, hasta el punto de que estos han quedado irreconocibles en ciertos aspectos. Durante largos años los ejércitos de los países desarrollados o en vías de serlo, además de estar preparados para hacer la guerra (de lo que Europa guarda una larga y sangrienta memoria histórica), sirvieron también para desempeñar otras funciones en nada relacionadas con el hecho bélico. Dos fueron las más prominentes: cohesionar a una población, a menudo culturalmente heterogénea, en torno a una idea de estado unitario y centralista, y educar a pueblos predominantemente rurales y con alto porcentaje de analfabetismo, para adaptarlos a lo que sería característico de la segunda mitad del siglo: la urbanización acelerada y el progresivo abandono del medio rural. Ambas misiones se realizaron preferentemente mediante el servicio militar obligatorio, que obligaba a amplios sectores de la población a ser modelados en su juven-

tud por la institución militar, en lo que podría considerarse una forma de integración social forzosa.²

Las circunstancias han evolucionado aceleradamente con el paso del tiempo. El servicio militar obligatorio ha sido abolido en los países más avanzados socialmente y, por tanto, han desaparecido las funciones extramilitares que asumió durante largo tiempo. Los ejércitos se han profesionalizado en un creciente número de países. Esta evolución ha ido de la mano de otra transformación, quizá menos evidente pero de más hondo calado: la amenaza real originada en enemigos militarmente peligrosos ha disminuido de forma considerable. En Europa desapareció el Pacto de Varsovia y el peligro de enfrentamientos militares en todo el planeta, si bien no ha desaparecido del todo, es considerablemente menor que hace un siglo.

Esta doble transformación ha conducido a resultados a veces imprevisibles. El primero de ellos es la tendencia a militarizar amenazas o conflictos que, en otras circunstancias, no habrían sido objeto de respuesta militar. El caso más notable y conocido es la militarización de la actividad antiterrorista a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra EE UU. El uso del instrumento militar contra el terrorismo (en lugar del policíaco, con los habituales apoyos en investigación, diplomacia, financiación y otros), supone uno de los cambios más radicales acontecidos en los últimos años.³

Otra consecuencia, no relacionada directamente con la anterior, es la tendencia al uso de los ejércitos en funciones no bélicas, lo que parte de la premisa de que, ya que tales instituciones existen, están adecuadamente dotadas y ejercitadas y, además, no pueden desaparecer de la noche a la mañana, es conveniente servirse de ellas para nuevos cometidos. Esto conduce a la amplia gama de misiones llamadas humanitarias, de

² Una opinión crítica sobre ambas funciones se puede leer en Alberto Piris, «¿Integración social forzosa?», *Estrella Digital*, 15 de noviembre de 2005.

³ Es muy abundante la bibliografía que trata de la desproporción entre un ataque terrorista de objetivo limitado y la respuesta en forma de «guerra global contra el terrorismo», así como las consecuencias que esto acarrea para la comunidad internacional. Uno de los documentos más recientes y brillantes sobre esta cuestión se puede encontrar en Internet: Tom Engelhardt, «It Should Have Been Unforgettable - The Anthrax Attacks and the Costs of 9/11», *Tom Dispatch*, 18 de diciembre de 2005, en: <http://www.tomdispatch.com/index.mhtml?emx=x&pid=43459>

conservación o imposición de la paz, de estabilización y recuperación de países desintegrados, etc.

En resumen, junto a una tendencia militarizante, que intenta resolver mediante la guerra incluso los conflictos que tradicionalmente se han afrontado con medios no militares, se perfila otra tendencia que tiende a convertir a los ejércitos en organizaciones humanitarias o pacíficas. Es la confrontación de ambas tendencias, entre países distintos o incluso entre los partidos políticos dentro de un mismo país, la que contribuye a una creciente confusión cuando se discute sobre la defensa de los estados, la organización de los ejércitos y el recurso a la guerra como instrumento al servicio de la política.

Los fallos de la militarización: el caso de Nueva Orleans

El recurso a los ejércitos para hacer frente a catástrofes naturales o artificiales no siempre está exento de crítica, con frecuencia muy bien fundada. Éste es, por ejemplo, el caso de la intervención militar como consecuencia del paso del huracán Katrina sobre Nueva Orleans y otras poblaciones de la costa estadounidense del Caribe, en la que las funciones de la Guardia Nacional⁴ no fueron exclusivamente humanitarias, como se ha sabido después.

Existen datos suficientes para sospechar que muchas de las interferencias y obstrucciones que retrasaron la puesta en práctica de las operaciones de auxilio tuvieron que ver con la moderna tendencia a la militarización del problema. Se trataba de dar tiempo suficiente para la intervención de la Guardia Nacional, a pesar de que, mientras ésta se aprestaba para el combate, se estaba agravando la situación de quienes habían sufrido la catástrofe. Un titular de la revista *Army Times* no dejaba lugar a dudas: «Las tropas comienzan sus operaciones de combate en Nueva Orleans».⁵

⁴ La Guardia Nacional es el nombre que toman las fuerzas armadas de cada estado componente de la Unión, a las órdenes directas del gobernador del estado. Más información en: <http://www.ngb.army.mil/> (ejército de Tierra) y en <http://www.ang.af.mil/> (Aviación). La Guardia Costera depende directamente del Pentágono; más información en <http://www.uscg.mil/USCG.shtm>.

⁵ Joseph R. Chenelly, «Troops begin combat operations in New Orleans», *Army Times*, 2 de septiembre de 2005.

El general de Brigada Gary Jones, al mando de la Fuerza Conjunta de la Guardia Nacional de Luisiana, declaró: «Esto se va a parecer a una pequeña Somalia. Desplegaremos y recuperaremos esta ciudad. Volver a recuperar el control de la ciudad será una operación de combate». El periodista del semanario citado no dudó en identificar la operación descrita por el general como un combate «contra la insurgencia en la ciudad», poniendo el control de la población por la fuerza militar por encima del desastre humanitario y la necesidad de ayudar a los damnificados.⁶

Los noticieros televisados españoles mostraron aquellos días imágenes de soldados con equipo y armamento de combate, apuntando con sus fusiles desde la embarcación donde se desplazaban, cada vez que se aproximaban a una casa semianegada por la inundación, en la que los habitantes se resistían a abandonar sus precarias posesiones. Si entonces, a falta de datos más concretos, se criticó la exagerada pose bélica de los soldados, que se atribuyó al especial modo de ser y de actuar de las tropas de EE UU, los informes que luego salieron a la luz permiten deducir que el principal objetivo de la operación fue un ensayo de la aplicación de la ley marcial sobre la población de EE UU, más que proporcionar con rapidez y eficacia auxilio a las poblaciones afectadas por la catástrofe.

Numerosos testimonios procedentes de la devastada ciudad ratificaron la opinión de muchos ciudadanos de que fueron tratados como insurgentes, hasta el punto de que las tropas, en combinación con fuerzas de policía, sellaron algunas salidas de la ciudad para impedir que la población la abandonara por su cuenta. Los comunicados militares cursados entre las distintas unidades utilizaron el vocabulario habitual para describir las operaciones de guerra en Irak. Al millar de efectivos enviados para tomar el control del Centro de Convenciones de Nueva Orleans —de fatídica memoria para algunos españoles que se vieron recluidos en él— se le ordenó ejecutar una misión de «limpieza y ocupación».⁷

El teniente general jefe del Departamento de la Guardia Nacional en el Pentágono, entrevistado en relación con la tardanza en intervenir para paliar los efectos de la catástrofe, declaró: «Esperamos hasta dis-

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Ibidem.*

poner sobre el terreno de una fuerza aplastante».⁸ Al ser criticado por la demora, insistió: «Esto no es sólo lo que se debe hacer, sino lo más exacto. Nos dedicamos a organizar la fuerza [militar] adecuada». Una fuerza aplastante y adecuada no parece lo más idóneo para hacer frente a una inundación y al caos que ésta genera. No es fácil encontrar un ejemplo más patente de la dificultad, si no imposibilidad, de adecuar la pura mentalidad militar (la que se orienta con preferencia a la guerra) a la ejecución de operaciones de ayuda humanitaria no relacionadas con ésta.

¿Hacia la ley marcial en EE UU?

La cuestión tiene más trascendencia de lo que parece a simple vista. En un informe publicado por el diario *The Washington Post* se indicaba que las Fuerzas Armadas de EE UU han establecido sus primeros planes, en toda la historia militar del país, para afrontar ataques terroristas en el territorio nacional.⁹ En ellos se configuran quince hipótesis de crisis interna y se prevén varias acciones simultáneas en todo el territorio. Los atentados terroristas servirían, así, de base para imponer la ley marcial en ciudades o regiones específicas, o en toda la nación. Es posible que el informe, basado en filtraciones probablemente interesadas y procedentes del Pentágono, tenga como finalidad ir habituando a la población estadounidense a aceptar situaciones en las que los ejércitos asumirían el gobierno en diversos niveles locales. Entre esas situaciones se incluye cualquier tipo de ataque masivo cuyos efectos puedan sobrepasar las posibilidades de recuperación de los órganos civiles.

En el artículo mencionado se hace hincapié en que «los planes de guerra constituyen una alteración histórica para el Pentágono, que siempre se ha resistido a involucrarse en operaciones interiores y al que la legislación prohíbe actuar en misiones de defensa de la ley», que natu-

⁸ Departamento de Defensa de EE UU, entrevista con el teniente general H. Steven Blum, National Guard Bureau, 3 de septiembre de 2006, en: <http://www.defenselink.mil/transcripts/2005/tr20050903-3850.html>

⁹ Bradley Graham, «War Plans Drafted To Counter Terror Attacks in U.S.; Domestic Effort Is Big Shift for Military», *The Washington Post*, 8 de agosto de 2005.

ralmente son competencia de las fuerzas policiales, por lo menos hasta el presente. Las quince hipótesis consideradas abarcan desde el grado inferior, descrito como «misiones de bajo nivel para control de muchedumbres», hasta el máximo grado, en el que coincidirían tres catástrofes de resultados masivos, como el uso de armas nucleares, biológicas o químicas por un hipotético enemigo terrorista.

En opinión del autor del informe, ante el efecto negativo que podría causar en la población el hecho de que los ejércitos tomaran el control político del estado en ciertas circunstancias, los ejercicios de simulación que implican la declaración de la ley marcial se llevan a cabo en el más absoluto secreto, mientras que se suele dar amplia publicidad a los que se desarrollan para ensayar misiones humanitarias de auxilio a la población. Sin embargo, ambos tipos de maniobras se efectúan al amparo de los nuevos planes conocidos.

Un ejemplo reciente del reparto de funciones

Un reciente y claro ejemplo del reparto de funciones (bélicas y no bélicas) entre las fuerzas armadas de distintos países —que, incluso compartiendo responsabilidades en el seno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), no desean verse implicados en las operaciones que EE UU considera parte de la guerra antiterrorista—, se ha observado en las conclusiones de la reunión ministerial de la Alianza Atlántica celebrada el 8 de diciembre de 2005 en Bruselas. En ella, los ministros de los veintiséis países de la OTAN debatieron sobre la continuidad de las operaciones que se llevan a cabo en Afganistán. En este país, además de la actividad de la ISAF (Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad, que es dependiente de la OTAN), las fuerzas de EE UU continúan empeñadas en la operación llamada «Libertad Duradera», que combate en la parte meridional del país a la insurgencia talibán y a los restos de Al Qaeda.

En estas circunstancias se discutió sobre un incremento de 6.000 efectivos militares para la ISAF, que permitiría liberar a parte de los 18.000 soldados estadounidenses desplegados en Afganistán. También se anunció que, a partir de la primavera de 2006, se iniciará el despliegue en las provincias meridionales afganas de un combinado de fuerzas británicas, holandesas y canadienses.

Pese a los esfuerzos de EE UU para fusionar las operaciones de combate que llevan a cabo sus tropas con las de estabilización y seguridad, bajo responsabilidad de la OTAN, su propuesta no fue aceptada por la mayoría de los países de la Alianza. Varios de estos —entre ellos España— se han negado a participar en la lucha directa contra la insurgencia. Sin embargo, para evitar dar una sensación de división y discordia en el seno de la OTAN, se pretende establecer una fórmula mediante la cual un alto mando militar estadounidense ejercerá, a la vez, funciones en la operación «Libertad Duradera» y en la ISAF, de modo que las tropas de la OTAN implicadas en esta última sólo se dediquen a misiones de apoyo a la seguridad (sin incluir las operaciones de combate contra los guerrilleros e insurgentes, que seguirán bajo la exclusiva dirección del Pentágono).¹⁰

Refuerza esta tesis el hecho de que el párrafo final del documento oficial de la OTAN sobre la reunión citada indica que las dos operaciones militares que tienen lugar simultáneamente en Afganistán «seguirán bajo mandato independiente y con misiones distintas». ISAF se orientará hacia misiones de estabilización y seguridad, y «Libertad Duradera» proseguirá su misión de antiterrorismo.¹¹ A pesar de que se insiste en establecer «unos claros acuerdos de mando» y en prever la aparición de conflictos de coordinación, la más elemental lógica operativa obligaría a fundir en una sola ambas operaciones, dado que tienen lugar sobre el mismo territorio y las llevan a cabo ejércitos que, en su mayoría, están encuadrados en la OTAN.¹² La causa de que esto no sea posible es que la naturaleza puramente bélica de una de ellas («Libertad Duradera») no se adapta, en opinión de los gobiernos de la mayoría de los países, a las

¹⁰ «La OTAN amplía su misión en Afganistán con 6.000 soldados», *El País*, 9 de diciembre de 2005, p. 4.

¹¹ Véase en el documento oficial (en: http://www.nato.int/issues/afghanistan_stage3/index.html) el párrafo final: «ISAF and Operation Enduring Freedom (OEF), the ongoing US-led military operation in Afghanistan, will continue to have separate mandates and missions. ISAF will continue to focus on its stabilisation and security mission whilst OEF will continue to carry out its Counter-terrorism mission. Clear command arrangements will coordinate, and where necessary, deconflict (*sic*) efforts within the two missions as agreed under the auspices of the operational plan».

¹² A finales de 2005, participaban en ISAF las fuerzas armadas de los ejércitos de la OTAN y las de diez países no miembros de la Alianza, con un total próximo a los 9.000 efectivos.

misiones no combativas que estos consideran aptas para sus fuerzas armadas.

Una hipótesis a evaluar: tendencias actuales en el uso de los ejércitos

Hay indicios para sospechar que, en la reorganización mundial que se va configurando a medida que avanza el siglo XXI, no todos los países tendrán el mismo concepto de sus ejércitos ni los utilizarán de forma parecida ni en análogas circunstancias. El uso que se haga de las fuerzas armadas permitirá clasificar u ordenar a los estados en categorías que, aunque no son del todo nuevas, presentan nuevos aspectos.

La cúspide del poder universal reside hoy en EE UU, y el uso que los gobiernos de Washington hacen de sus ejércitos no tiene parangón en el resto del mundo. Son los ejércitos de una potencia imperial, decidida a mantener su rango y a impedir que ningún otro país pueda rivalizar militarmente con ella.¹³ La existencia de otras potencias con capacidad militar nuclear o potentes ejércitos (China, Reino Unido, Francia, etc.) no pone todavía en peligro la posición hegemónica e incontestable de EE UU en el orden mundial. Será en este primer nivel donde los ejércitos desplegarán todas sus capacidades, incluida la de hacer la guerra con cualquier grado de potencia, rapidez y destructividad, e incluso sin necesidad de contar con la aprobación o aquiescencia de organizaciones internacionales, como ocurrió con la invasión de Irak en 2003.

En un nivel inferior se hallan las grandes potencias de segundo orden, cuyos ejércitos repartirán sus esfuerzos entre misiones de guerra pura o de intervención militar (preferentemente bajo los auspicios de organizaciones internacionales del nivel adecuado, aunque esto no siempre es condición necesaria) y misiones no especialmente bélicas, de mantenimiento o construcción de la paz o de tipo humanitario.

¹³ Esta cuestión ha sido ampliamente tratada en anteriores ediciones de este *Anuario*. Véase un juicio crítico al respecto en Alberto Piris, «La Estrategia de Seguridad Nacional de EE UU», en Manuela Mesa y Mabel González Bustelo (Coord.), *Cartografías del poder. Hegemonía y respuestas. Anuario CIP 2005*, Icaria-CIP, Barcelona, 2005, p. 57 y ss.

Un tercer nivel, en el que se incluye España, lo constituyen aquellos países que sólo en raras ocasiones recurrirán al uso aislado de la fuerza militar y que, predominantemente, dedicarán sus ejércitos a misiones esencialmente no bélicas, al servicio de la ONU, encuadradas en la OTAN o en otras organizaciones internacionales y formando parte de contingentes militares multinacionales.

La pertenencia de un país al segundo o al tercer nivel no debe considerarse inmutable, dado que las vicisitudes de la política internacional o las crisis de política interior pueden forzar a algunos gobiernos a servirse del instrumento militar de un modo no habitual o no tradicional, incluso sin poseer los medios (armas nucleares, ejércitos potentes y bien organizados) capaces de respaldar las nuevas misiones. La invasión de las islas Malvinas por Argentina en 1982, con la consiguiente guerra entre este país y el Reino Unido, fue un caso típico, aunque es más bien de una excepción a la tendencia general.

También puede ocurrir con frecuencia que, incluso dentro de una misión de naturaleza formalmente no bélica, sea necesario que las fuerzas asignadas a ella estén en condiciones de combatir sin aviso previo. El accidente de helicóptero que en agosto de 2005 causó la muerte de 17 militares españoles desplegados en Afganistán, que formaban parte de la ISAF, no se produjo en circunstancias de paz. Las aeronaves que ejecutaban la operación se veían obligadas a volar a muy baja cota, una práctica habitual cuando hay que protegerse de la actividad del fuego antiaéreo enemigo pero innecesaria en cualquier vuelo habitual sobre territorio español o europeo. Las puertas se mantenían abiertas y las ametralladoras estaban listas para funcionar. Las bajas que se produjeron en este accidente fueron debidas a la naturaleza hostil del lugar en que cumplían su misión, y el accidente probablemente no se hubiera producido en otras circunstancias.

Al concluir el año 2005 se ha prestado un gran interés —con la distorsión informativa común en estos casos— a los esfuerzos de Irán por convertirse en potencia nuclear. Si es cierta la información difundida, revelaría la voluntad del actual gobierno de Teherán por establecerse en el segundo de los niveles citados. En este nivel también se encuentra Israel, aunque sea de modo oculto y gracias al respaldo firme de EE UU. Irán e Israel son dos estados cuyos ejércitos siguen siendo esencialmente bélicos y ajenos a las operaciones de cualquier otro tipo. Una muestra de ello es la amenaza del gobierno de Israel de destruir las ins-

talaciones nucleares iraníes que puedan llevar a que este país se haga con armas nucleares.¹⁴

Para completar el análisis es preciso recordar que existe un cuarto nivel, constituido por países militarmente excepcionales (desprovistos de ejércitos o con ejércitos sólo simbólicos),¹⁵ que no cuentan a estos efectos aunque pueden ejercer notable influencia en aspectos no específicamente militares.

Una cuestión que se abre ante esta perspectiva es qué tipo de ejércitos necesitan los estados del tercer nivel, dado que su intervención en la guerra pura es muy poco probable. Ante esta situación, es previsible que se intensifique la crítica a los gastos militares en aquellos países que no perciben como grave o inminente ninguna amenaza militar, de la que haya que precaverse con medios de la misma naturaleza. El Ministerio de Defensa español, de modo involuntario, ha confirmado recientemente esta hipótesis. Fuentes de dicho Ministerio justificaron la adquisición de una batería de misiles antimisil de tipo «Patriot» haciendo hincapié en que, con esa compra, «se cumple el compromiso adquirido con la OTAN en la Cumbre de Praga de noviembre de 2002».¹⁶ Es decir, que en lugar de razones estratégicas o tácticas de defensa del territorio nacional, se atribuyó el rearme —por limitado que sea en este caso— al hecho de que España forma parte de la OTAN. Sin embargo, la consecuencia más evidente para la opinión pública es que las armas en cuestión han sido fabricadas por EE UU —el mayor exportador de armas del mundo y país hegemónico en la Alianza Atlántica— y que se han comprado sin saber contra qué enemigo concreto pueden utilizarse. No será extraño que arrecien las críticas contra operaciones de esta naturaleza.

Conclusión

En un mundo estrechamente interconectado, en el que los países que ocupan la cumbre del poder militar desarrollan nuevas estrategias

¹⁴ Uzi Mahnaime y Sarah Baxter, «Israel readies forces for strike on nuclear Iran», *The Sunday Times*, 11 de diciembre de 2005.

¹⁵ Son los casos de Islandia, Costa Rica, Luxemburgo, Ciudad del Vaticano y otros análogos.

¹⁶ «Defensa renuncia a una segunda batería de misiles antimisil Patriot», *El País*, 9 de diciembre de 2005.

de combate ofensivo, proyectan y construyen armamentos cada vez más evolucionados (incluso «barrocos», en palabras de Mary Kaldor),¹⁷ y sostienen una carrera de armamentos que no parece tener fin, el problema de los países militarmente menos significativos se va a concentrar en cómo desarrollar sus fuerzas militares, en el marco de dos tendencias contradictorias: moverse a la vez en el campo de los ejércitos guerreros y en el de los ejércitos de auxilio. No es fácil prever cómo evolucionará esta contradicción en el futuro inmediato, pero tendrá repercusiones en la política de defensa de muchos países desarrollados.

¹⁷ Expresión popularizada a partir del conocido libro de esta autora, del que existe versión en castellano: *El arsenal barroco*, Fundación Pablo Iglesias, Madrid, 1986. Se entiende por armamento barroco el que evoluciona en el sentido de mayor complejidad y mucho mayor coste, sin que esto apenas implique mejoras notables en sus características y posibilidades.



IV. ALIANZA DE CIVILIZACIONES, DE PROPUESTA CONTROVERTIDA A IMPERATIVO POLÍTICO

*Isaías Barreñada**

Una vez preguntaron a Gandhi qué opinaba de la
civilización occidental
Éste respondió: «¿Civilización occidental? Bueno, sería
una excelente idea»

A los pocos meses de ser nombrado presidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero propuso la puesta en marcha de una «Alianza de Civilizaciones» encaminada a colmar la creciente brecha cultural y política entre Occidente y el mundo árabe y musulmán. Realizó esta propuesta en su primera intervención ante la Asamblea General de Naciones Unidas (en el 59º periodo de sesiones, septiembre de 2004). La formulación tiene el indudable atractivo de que se contrapone a uno de los últimos paradigmas de las relaciones internacionales, el polémico «choque de civilizaciones», y por lo tanto cuestiona las teorías que ligán identidad y seguridad y que sostienen la ineludibilidad del conflicto de base cultural y religiosa.

La iniciativa se ha convertido en una de las propuestas más innovadoras y con más eco de la política exterior española, y en torno a ella se ha construido poco a poco un amplio apoyo en la comunidad internacional que ha permitido que sea asumida formalmente por el secretario general de Naciones Unidas.

La propuesta se formuló ligada a la necesidad de aunar esfuerzos para luchar contra el terrorismo y la inseguridad a escala global, para lo

* Isaías Barreñada es politólogo y colaborador del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM).

que se proponía la utilización de medios no convencionales y no solamente militares. «El terrorismo no tiene justificación (...) pero se pueden y se deben conocer sus raíces, se puede y se debe pensar racionalmente cómo se produce, cómo crece, para combatirlo racionalmente. (...) La seguridad y la paz sólo se extenderán con la fuerza de Naciones Unidas, la fuerza de la legalidad internacional, la fuerza de los derechos humanos, la fuerza de la democracia, de los hombres sometidos a las leyes, de la igualdad, de la igualdad de las mujeres y los hombres, de la igualdad en las oportunidades se nazca donde se nazca. La fuerza frente a quienes manipulan o quieren imponer cualquier religión o creencia. La fuerza de la educación y la cultura. La cultura es siempre paz. Consigamos que la percepción del otro esté teñida de respeto. La fuerza del diálogo entre los pueblos. Por eso, como representante de un país creado y enriquecido por culturas diversas, quiero proponer ante esta asamblea una Alianza de Civilizaciones entre el mundo occidental y el mundo árabe y musulmán. Cayó un muro. Debemos evitar ahora que el odio y la incompreensión levanten otro. España somete al secretario general, cuya labor al frente de la organización apoya con firmeza, la posibilidad de constituir un Grupo de Alto Nivel para llevar a cabo esta iniciativa».¹

La propuesta llamó la atención, en primer lugar, en España, ya que no había conocimiento previo de ella. Por contra, en un primer momento su eco fue bastante limitado en la escena internacional, pero la Presidencia del gobierno hizo de ella una línea de trabajo prioritaria en su acción exterior.

En los meses siguientes, varias intervenciones del ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, y del presidente del gobierno, fueron precisando el contenido y la dimensión política de la iniciativa. En palabras de Moratinos: «Debemos proclamar un nuevo paradigma, abriendo canales de comunicación entre los diversos pueblos del mundo, de manera que la diversidad no sea una amenaza para la seguridad sino que, por el contrario, se perciba como una riqueza que estimule el conocimiento y los intercambios a través del diálogo y la cooperación. (...) Pretendemos ir más allá del diálogo para concentrar-

¹ Intervención del presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, ante la Asamblea de Naciones Unidas (21 de septiembre de 2004). En: www.un.org/webcast/ga/59/statements/spaeng040921.pdf.

nos en la conformación de un gran consenso político internacional alrededor de una serie de acciones concretas. Este énfasis en la acción es precisamente el elemento más innovador de la Alianza». Continuaba: «La mejor manera de estructurar esta propuesta será dentro de un marco universal. No puede ser patrimonio de un país concreto. El foro más apropiado es la Organización de Naciones Unidas, que dispone de un mandato y una legitimidad insustituibles, y que ha dado muestras de capacidad para asumir los grandes retos del futuro».

Y señalaba dos posibles ámbitos principales de intervención: el político y de seguridad, y el cultural y educativo. «Los esfuerzos en el ámbito político y de seguridad deberían centrarse en la consolidación de un orden internacional más estable, pacífico y justo. (...) Creemos que la mejor manera de resolver estos problemas es a través del abandono del uso ilegítimo de la fuerza como medio de resolución de los conflictos, sustituyéndolo por el multilateralismo eficaz. (...) En el ámbito cultural y educativo (...) debería centrarse en la promoción del diálogo de culturas, la profundización de los valores compartidos y el estudio y tratamiento de las amenazas comunes. (...) Por su importancia en el mundo moderno, especial atención deben recibir los medios de comunicación, con el objetivo de que sirvan de canales para promover un mejor conocimiento exento de prejuicios. En el campo educativo, hemos de promover una educación capaz de prevenir la intolerancia, el conflicto y los prejuicios».²

El presidente Rodríguez Zapatero daría más precisiones e introduciría otros elementos:³ «Alianza de Civilizaciones representa que personas, ciudadanos, que forman parte de distintos pueblos, de distintas culturas y de distintas civilizaciones, se unan para anteponer su condición de ciudadanía universal a su condición de pertenencia a una determinada cultura, a una determinada religión o a un determinado país. En un mundo donde la globalización preside el decurso de la historia, en

² Discurso del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación en la Liga Árabe, sobre la Alianza de Civilizaciones (10 de diciembre de 2004). En: <http://www.mae.es/mae/MINISTERIO/muestra.jsp?catId=62029&catalogName=publishing/ADMARTICULO>.

³ UN Secretary-General's press encounter with the President of the Government of Spain [Prime Minister] José Luis Rodríguez Zapatero, Madrid, España, 9 de marzo de 2005. <http://www.un.org/apps/sg/offthecuff.asp?nid=695>.

un mundo donde el orden internacional tiene hoy más posibilidades que nunca de construirse en torno al Derecho y no la fuerza, la Alianza de Civilizaciones es una condición necesaria para que ese objetivo de orden internacional justo, basado en el Derecho y no en la fuerza, avance terreno y consolide los deseos de la inmensa mayoría de los países».

De esta forma se presentó la Alianza de Civilizaciones: como una iniciativa política y cultural para dar respuesta a los problemas de seguridad de carácter global; diferenciada del acercamiento esencialmente securitario imperante; que requiere un consenso político fuerte de la comunidad internacional en el marco de Naciones Unidas; que se traduzca en intervenciones concretas en el campo educativo, cultural y de la comunicación, y que implique también a las sociedades civiles.

El hecho de que la iniciativa fuese planteada por el gobierno español se explica por razones que tienen que ver con la política interior y exterior del país. Se hizo en un contexto muy particular: el retorno de la socialdemocracia tras ocho años de gobierno conservador, precedido por fuerte debate público sobre la política exterior y la necesidad de definir una nueva diplomacia pública.

En la última fase del gobierno conservador (1996-2004) se rompió con una tradición de consenso en política exterior entre las principales fuerzas políticas. El ejemplo más ilustrativo fue la cuestión iraquí en la que, a diferencia de otros socios europeos, el entonces presidente José María Aznar optó por el alineamiento con Estados Unidos y ordenó la participación del ejército español en la guerra, con la finalidad de mostrar a España como «aliado serio y actor de peso en la escena internacional». Esta decisión, acompañada de una visibilidad desproporcionada (que algunos han denominado «histrionismo exterior») provocaron una amplia contestación entre la población. Los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 en Madrid fueron percibidos como una consecuencia de esa política e influyeron en los resultados de las elecciones celebradas unos días después, en cuya campaña la política internacional ya había tenido un protagonismo especial. El éxito de los socialistas se debió, en gran medida, a que se beneficiaron de la «energía social» contraria a la participación española en la guerra en Irak.⁴

⁴ Isaias Barreñada, Iván Martín y José Antonio Sanahuja, «L’Espagne et la guerre en Irak», *Critique internationale*, 23, 2004, pp. 9-22.

El nuevo gobierno socialista lanzó, en los meses siguientes, varios mensajes fuertes para mostrar el giro en la política exterior, entre ellos la retirada inmediata de las tropas de Irak. La propuesta de Alianza se inscribió en esta dinámica. Expuesta en el principal foro global, confirmaba una apuesta por hacer una política diferente, basada en el multilateralismo (y no sólo se diferenciaba de la opción del gobierno precedente, sino que a primera vista aparecía como la antítesis del paradigma de «choque de civilizaciones»). De esta forma, con la iniciativa se lanzaba un mensaje positivo a la opinión pública, intentando prolongar en el plano interno el apoyo popular a la nueva política exterior.

Finalmente, la iniciativa aprovechaba una oportunidad para la nueva diplomacia pública española, y constituye uno de sus puntos fuertes. En este campo, hay que señalar los logros del gobierno socialista de Felipe González, que a través de megaeventos (como la Exposición Universal de Sevilla y los Juegos Olímpicos de Barcelona en 1992), y de iniciativas concertadas (como la Conferencia Euromediterránea de Barcelona, en 1995), contribuyó de manera muy eficaz a crear en el exterior una imagen positiva, de una nueva España democrática y desarrollada. Sin embargo, los gobiernos conservadores no fueron capaces de rentabilizar este patrimonio y actualizarlo.⁵

La nueva diplomacia pública que ahora se articula pretende combinar ese capital previo con una serie de decisiones en materia de política exterior que sintonizan con la opinión pública internacional. La retirada de Irak potenció la imagen de España en el exterior, en Europa pero especialmente en los países árabes y musulmanes, y lo mismo se pretendía con la Alianza de Civilizaciones. El principal activo de España como potencia en el campo cultural (una modalidad de *soft power*; según Joseph Nye) reside en su imagen y su patrimonio cultural y lingüístico. En el actual contexto geoestratégico, en el que aumenta el interés por la cultura y los valores, el valor simbólico de la propuesta permite ligar y rentabilizar varios elementos de los que dispone hoy España: diversidad cultural interna, iconos históricos (historia de sucesivas fusiones culturales y mestizaje), carácter fronterizo (entre Europa y

⁵ Javier Noya, «Del 92 a la Alianza de Civilizaciones. Cumbres abismales en la imagen exterior de España», *Documento de trabajo*, 36/2005, Real Instituto Elcano, Madrid.

el mundo árabe e islámico), una imagen positiva en el exterior, y una apuesta gubernamental y popular por el multilateralismo y el pacifismo.

Hay dos fuentes que han contribuido a la conformación de la propuesta. En primer lugar, la idea de alianza corresponde plenamente al pensamiento de los actuales máximos responsables de la diplomacia española, con gran experiencia en las relaciones euroárabes y que, en múltiples ocasiones, han demostrado con su labor y con sus reflexiones escritas un firme compromiso con el diálogo cultural y político, así como posiciones muy críticas con el paradigma *huntingtoniano*.⁶ Por otra parte, sintoniza también con una propuesta de estrategia cosmopolita para la política exterior, tal como fue esbozada antes de ganar las elecciones por una fundación afín al partido socialista.⁷ Ésta mantiene que es posible emprender una reforma en profundidad del orden mundial con bajas dosis de conflicto militar, si se concilian tres pares de elementos: estado y sociedad civil a escala global, libertad individual y justicia social distributiva, y derechos universales y pluralidad cultural. Tal estrategia cosmopolita tendría como objetivo la gobernanza entre los principales estados o bloques regionales, y se basaría en el refuerzo de los mecanismos multilaterales en todas las esferas y en la prevención de conflictos. Todos estos elementos están en la Alianza de Civilizaciones.

En tal contexto, con estas fuentes y con la imprecisión inicial de sus contenidos, la propuesta fue de inmediato objeto de controversia en el debate político español. Por un lado, le han deparado una buena acogida diversos analistas en la prensa, los *think tanks* y la universidad, que la han considerado una iniciativa innovadora, lúcida y oportuna en el actual contexto internacional. Sin embargo, esto no la ha eximido de muchas reservas en el sentido de que es excesivamente ambiciosa y está por encima de las posibilidades objetivas de un país como España, de influencia política y peso económico limitados (a pesar de que se consideró un éxito diplomático su asunción por Naciones Unidas).

⁶ El actual secretario de Estado de Asuntos Exteriores español, Bernardino León, en el prólogo del libro de Edward W. Said *Cubriendo el Islam* (Debate, 2005, p. 25), menciona un encuentro entre el autor palestino-estadounidense y Rodríguez Zapatero, en el que discutieron varias de las ideas que subyacen en la propuesta de Alianza de Civilizaciones.

⁷ Vicente Palacio de Oteyza, *Una política exterior cosmopolita para España*, Fundación Alternativas, Madrid, julio de 2003.

Por otro lado, la oposición conservadora y los medios de comunicación afines a ella la han criticado y calificado de ingenua, irrealista e insostenible. Más aún, se considera una claudicación ante el terrorismo, en vez de apostar por una urgente transformación democrática de los países árabes y musulmanes. Supondría además «renegar de la visión, actitud y políticas que se han sostenido en la etapa de gobierno del Partido Popular en la lucha contra el terrorismo».⁸ El ex presidente del gobierno, José María Aznar, la calificó simple y llanamente de estupidez.⁹

De propuesta española a proyecto de Naciones Unidas

Como promotor, el gobierno español comenzó a buscar más apoyos, consciente de las limitaciones de un país como España y de que la iniciativa sólo podía ser llevada a cabo en el marco de Naciones Unidas. Para ello la convirtió en un elemento relevante de la política exterior española en América Latina, en los países árabes y en Extremo Oriente. Aunque en un primer momento tuvo una acogida fría por parte de los socios europeos y occidentales, poco a poco fue ganado apoyos. En un corto plazo de tiempo recibió el sostén explícito de varios gobiernos y fue asumida públicamente en varios foros y conferencias internacionales.¹⁰ La idea se extendió y se incorporó a los debates sobre

⁸ Rafael Bardají, «La Alianza de Civilizaciones. Elementos para una crítica», ponencia presentada en la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), 29 de enero de 2005, reproducida por el Grupo de Estudios Estratégicos (GEES), Análisis 77, 26 de marzo de 2005. En: www.gees.org/articulo/1238

⁹ ABC, 18 de julio de 2005.

¹⁰ La iniciativa fue explicada por el presidente Rodríguez Zapatero en la reunión de la Liga Árabe en Argel (22 de marzo de 2005). En: <http://www.la-moncloa.es/web/asp/muestraDoc.asp?Codigo=p2203050>. Asimismo, la propuesta fue recogida en la declaración final de la V Cumbre del Asia-Europe Meeting (ASEM), Hanoi, octubre de 2004; respaldada por la XIV Cumbre Iberoamericana (noviembre de 2004), y recogida por la Asamblea Parlamentaria Euromed (El Cairo, marzo de 2005). También por la primera Cumbre de gobiernos árabes y suramericanos (Brasil, mayo de 2005) y la Declaración de la Presidencia Europea con motivo de la Cumbre Euromediterránea (Barcelona, 27-29 de noviembre de 2005), así como en las más diversas declaraciones de iniciativas civiles y políticas. La Liga de Estados Árabes ha decidido establecer un grupo de trabajo sobre la iniciativa. En España, los representantes de las asociaciones musulmanas y el Consejo de Embajadores Árabes han declarado su apoyo (*El País*, 16 de febrero de 2006).

política internacional. A los pocos meses se conformó un grupo informal de una treintena de países amigos de la propuesta.¹¹ En la segunda mitad de 2005, la Federación Rusa, China y el Reino Unido habían formalizado su apoyo; también lo haría Washington en febrero de 2006.¹² La Unión Europea ha sido más remisa a comprometerse.

En noviembre de 2004 se informó al secretario general de la ONU, Kofi Annan, de los primeros apoyos recibidos y, en diciembre, el gobierno español y Naciones Unidas acordaron constituir un pequeño grupo de trabajo de cuatro personas para preparar la puesta en marcha de la iniciativa.¹³ Entre febrero y marzo de 2005 se fue perfilando la constitución de un panel de expertos (Grupo de Alto Nivel, GAN) al que se encomendaría la elaboración de una propuesta. En junio, el gobierno turco aceptaba la invitación española de copatrocinar la cuestión y el grupo de trabajo se amplió a seis miembros. Tras una petición expresa realizada el 14 de julio por Rodríguez Zapatero y el primer ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, Annan anunció de forma oficial la puesta en marcha del proyecto, con la inminente designación del GAN. Éste debía elaborar un informe con recomendaciones, para remitirlo al secretario general en el plazo de un año, a finales de 2006.

En septiembre, con motivo de la 60ª Asamblea General de Naciones Unidas, tuvo lugar una primera reunión de Annan con los copatrocinadores, Erdogan y Rodríguez Zapatero. En el documento final de la Cumbre Mundial de Naciones Unidas de 2005, en el punto 144, se hizo mención explícita al Programa por la Alianza de Civilizaciones. En noviembre se creó una Oficina de la Alianza de Civilizaciones adjunta al secretario general de Naciones Unidas.¹⁴

El 2 de septiembre, por otra parte, se había anunciado la constitución del GAN, presidido conjuntamente por el español Federico Mayor

¹¹ El grupo está integrado entre otros por Argentina, Costa Rica, Egipto, España, Filipinas, Indonesia, Irán, Italia, Jordania, Malasia, México, Pakistán, Polonia, Turquía, Senegal, Suráfrica, Suecia, Tanzania, Tailandia y Túnez, además de la Organización de la Conferencia Islámica y la Liga de Estados Árabes.

¹² En una carta al ministro Miguel Ángel Moratinos (14 de febrero de 2006), la secretaria de Estado estadounidense Condoleezza Rice expresó su disposición a apoyar los proyectos que emanen de esta iniciativa, poniéndola en relación con los planes de Estados Unidos para promover las reformas políticas en los países árabes.

¹³ Kofi Annan designó a S. Iqbal Riza y a Giandomenico Picco, y el gobierno español a los diplomáticos Máximo Cajal y Juan Antonio Yáñez-Barnuevo.

¹⁴ La oficina está dirigida por Tomas Mastnak y Shamil Idriss.

Zaragoza (presidente de la Fundación Cultura de Paz y ex secretario general de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO) y por el turco Mehmet Aydın (universitario y ministro de Estado responsable de Asuntos Religiosos).¹⁵ En su mandato se precisa que debe proporcionar una evaluación de las nuevas amenazas para la paz y la seguridad internacional, en particular de las fuerzas políticas, sociales y religiosas que alientan el extremismo; identificar las acciones colectivas que deben emprender las instituciones y la sociedad civil para hacer frente a esas amenazas; recomendar a los estados, a las organizaciones internacionales y a la sociedad civil un programa de acción para promover la armonía entre las sociedades, y establecer los partenariados que ayudarán a las sociedades a comprender mejor sus diferencias, reforzando a la vez sus puntos comunes. El grupo de expertos tiene previsto realizar reuniones trimestrales. La primera tuvo lugar en Palma de Mallorca los días 27 y 28 de noviembre 2005; la segunda se celebró el 25 y 26 de febrero de 2006 en Qatar. La última está previsto celebrarla en Turquía a finales de este año.

En suma, y a pesar del escepticismo inicial, en un plazo de dieciocho meses la propuesta ha hecho camino: de simple iniciativa española ha pasado de ser asumida por Naciones Unidas; se ha constituido un grupo de trabajo para concretar el plan de acción; cuenta con el apoyo de decenas de países, incluidos los miembros del Consejo de Seguridad, y cada vez más forma parte del discurso político internacional.

La implicación de Turquía como copatrocinadora merece especial atención. No es algo sorprendente, dada las fluidas relaciones bilatera-

¹⁵ El GAN está compuesto por 18 personalidades, de las cuales cuatro son mujeres, de diversa procedencia cultural y geográfica, pero que no representan a los estados, sino que han sido implicados a título individual por sus méritos en sus carreras políticas anteriores o académicos. Sus integrantes son Mohamed Jatami (Irán), Desmond Tutu (Sudáfrica), André Azoulay (Marruecos), Ismael Serageldin (Egipto), Ali Alatas (Indonesia), Moustapha Niasse (Senegal), Mozah Bint Nasser Abdullah al Missned (Qatar), Mohamed Charfi (Túnez), Nafis Sadik (Naciones Unidas), Karen Armstrong (Reino Unido), Vitali Navkin (Rusia), Hubert Vedrine (Francia), Enrique Iglesias (Uruguay), Shobana Bhartiya (India), John Esposito (Estados Unidos), Candido Mendes (Brasil), Pan Guang (China) y Arthur Schneier (Estados Unidos). Ver: High-Level Group for the Alliance of Civilizations (SG/SM/10073/Rev.1), en: <http://daccess-ods.un.org/TMP/5292269.html>. Para su labor, se contempla una unidad de apoyo y una financiación específica mediante aportes voluntarios de los estados. Como iniciador de la propuesta, el gobierno español acordó una primera contribución de un millón de euros. Decisión del Consejo de Ministros del 15 de julio de 2005.

les entre los dos países y el claro apoyo español al ingreso de Turquía en la UE, pero para los promotores españoles es un socio de especial interés por las características del país: ubicado entre Europa y Asia, de mayoría musulmana y con una fuerte tradición de laicismo de estado, con un gobierno islamista moderado y deseoso de integrarse en la Unión Europea. A su vez, el gobierno turco ha visto en ella un medio para defender su reclamo de integración en Europa y ganar visibilidad en la escena internacional.¹⁶ En palabras de Erdogan, la Alianza es precisamente lo que Turquía quiere forjar con la UE, y a su vez la integración turca mostraría que la UE es capaz de asumir una mayor diversidad cultural y confesional en su seno.¹⁷

Los contenidos de la Alianza, riesgos y retos

Por sugerente que pueda parecer inicialmente la formulación de la iniciativa, su contenido concreto carece de precisión y apenas ha sido esbozado en unas cuantas declaraciones.¹⁸ Según sus promotores, la propuesta plantea, por un lado, contribuir a la seguridad colectiva y, por otro, abordar el creciente distanciamiento entre Occidente y el mundo árabe e islámico. En ambos casos, se pone en relación con la pobreza y el maldesarrollo, la ineficacia de la comunidad internacional ante ciertos problemas y el aprovechamiento de la frustración popular por parte de los extremistas. También asume la dificultad y las limitaciones de enfrentar el problema del terrorismo con los recursos clásicos de la seguridad y las políticas unilaterales.

Para hacer frente a esta situación, la iniciativa pretende profundizar las relaciones políticas y socioculturales entre el mundo occidental y los países árabes e islámicos, abordar las fracturas, cooperar por la se-

¹⁶ Rafael Carpintero, «La Alianza de Civilizaciones en la prensa turca», *Afkar/Ideas*, otoño de 2005, pp. 80-81.

¹⁷ Entrevista al primer ministro Recep Tayyip Erdogan, «Turquía será la alianza de civilizaciones para la UE», *El País*, 13 de octubre de 2005.

¹⁸ Un primer debate sobre las implicaciones de la propuesta de Alianza tuvo lugar en la Universidad Complutense de Madrid, los días 6 y 7 de junio de 2005. Los debates están recogidos en Isaías Barreñada y Kristina Kausch, «Alliance of Civilizations: International Security and Cosmopolitan Democracy», *Documento de Trabajo*, N° 13, FRIDE, octubre de 2005. En: www.fride.org/eng/File/ViewFile.aspx?FileId=623

guridad colectiva y restar protagonismo a los extremistas. Para ello opta por un enfoque novedoso que combina un compromiso político fuerte, basado en el multilateralismo y la legalidad internacional, y acciones concretas en el campo de la cultura, la comunicación, la educación, las representaciones y en el trabajo dirigido a la juventud. «El objetivo de la Alianza es fomentar el conocimiento y el respeto del otro, el entendimiento mutuo, la moderación, el aprecio de la diversidad y la conciencia de la creciente e inevitable interdependencia entre todos los pueblos».¹⁹

Así enunciada, la propuesta puede generar amplios consensos. Sin embargo, en estos objetivos hay ciertas implicaciones y cuestiones que el grupo de expertos deberá abordar.

Una terminología equívoca

La llamativa denominación es poco rigurosa. En ella se retoman los términos utilizados por el polémico paradigma culturalista del «choque de civilizaciones» que, tras la Guerra Fría, ha sustituido la antigua confrontación ideológica por la cultural, y que se ha visto fortalecido después del 11-S. La crítica a esta teoría radica en su esencialismo, su arbitrariedad al identificar a los agentes y la ocultación de las dimensiones fundamentales (sociales, políticas y económicas) de los intereses en juego en los conflictos. Además, resulta muy difícil definir una civilización (¿qué es hoy una civilización?, ¿quién la representa?, ¿quién dialoga en su nombre?). Se trata de un concepto que comporta una fuerte carga ideológica colonialista y que tiende a identificarse con religión o cultura.

Pero lo más paradójico es que la denominación no se corresponde con el contenido de la propuesta. El «préstamo» terminológico puede dar a entender que comparten una base conceptual y, por ello, algunas de estas críticas se podrían extender a la Alianza de Civilizaciones. Sin embargo no es el caso, ya que se trata de algo meramente instrumental. A diferencia del paradigma *huntingtoniano*, esta propuesta pone de relieve la multicausalidad de los conflictos e insiste en la necesidad de entender los fenómenos y las dinámicas que han producido las brechas. Frente a la pretendida ineludibilidad del conflicto, se centra en la volun-

¹⁹ Rodríguez Zapatero, en su intervención ante el GAN el 27 de noviembre de 2005.

tad y la factibilidad del diálogo y la cooperación, y propone intervenciones activas. La idea fuerza subyacente es, precisamente, un consenso político fuerte basado en el diálogo intercultural. La fórmula, más o menos afortunada, está fijada, pero es obvio que el desajuste entre denominación y contenido incide en su credibilidad y puede lastrar su desarrollo.

La primacía del carácter político de la propuesta

Según sus promotores, la Alianza de Civilizaciones es una propuesta esencialmente política, que requiere un fuerte compromiso de los gobiernos. Apuesta por el diálogo, el refuerzo del Derecho Internacional, el multilateralismo eficaz, la promoción de la democracia y de los derechos humanos como valores comunes, el buen gobierno, la lucha contra la pobreza y el papel activo de las sociedades civiles. Se trataría de una especie de nuevo contrato internacional, concretado en un consenso fuerte en el que deben participar los estados y las sociedades civiles, y que debe expresarse tanto en el plano interno como en el internacional.

Aquí cobra sentido el término «alianza» que, a diferencia de «diálogo» o de «asociación» (*partnership*), expresa una voluntad ofensiva en respuesta a una amenaza común. También conlleva la idea de «cooperación a largo plazo». Y, finalmente, es una alianza porque plantea un reto a todos, en Occidente y en Oriente, al uno y al otro.²⁰ Uno de los grandes retos es precisamente lo que afecta al núcleo común de valores compartidos, y su traducción efectiva a favor de los procesos democratizadores.

Por su carácter eminentemente político la iniciativa debe tener en cuenta, pero también diferenciarse, de experiencias previas de diálogo intercultural, interreligioso y de civilizaciones,²¹ tanto de ámbito universal como regional (tal como se precisa en el mandato del GAN). La

²⁰ Máximo Cajal, «Ankara, Bruselas, Madrid, Rabat: un hilo conductor», *El País*, 27 de noviembre de 2005.

²¹ Por ejemplo el Diálogo de Civilizaciones promovido por el ex presidente iraní Mohamed Jatamí en el marco de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), iniciativa que desembocó en la resolución 56/6 (9 de noviembre de 2001), por la que la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó una Agenda Global por el Diálogo de Civilizaciones y un Programa de Acción para su implementación.

Alianza debe completar esas iniciativas²² y constituir la concreción política que puede fundamentar la convivencia intercultural y contribuir a limitar el conflicto. El Grupo también debe tener en cuenta, por ejemplo, las dificultades de la Unión Europea en este campo, sus dudas hacia la adhesión de Turquía, su incapacidad para asumir su realidad musulmana o los desiguales resultados de la Asociación Euromediterránea.²³

Si la propuesta es política, debe tener una concreción práctica: precisar sus objetivos, idear actuaciones, dotarla de los instrumentos necesarios, darle visibilidad, generar debate social e implicar de manera efectiva a las sociedades civiles. Sin embargo, el procedimiento seguido ha sido similar al de otras iniciativas promovidas por Naciones Unidas: el desarrollo de la idea se encomienda a expertos, que proponen ideas brillantes y frecuentemente irrealizables, que luego los gobiernos no siguen, con lo que el esfuerzo se desvanece. Evitarlo dependerá de la voluntad política de los estados y del grado de demanda social.

¿Una alternativa?

En este punto habría que abordar la singularidad y el calado de la propuesta. ¿Sólo busca una vía para gestionar los conflictos o pretende cimentar un consenso fuerte para la convivencia? Los promotores de la Alianza no la han presentado formalmente como una teoría alternativa, probablemente para evitar que esto genere rechazos y reste apoyos imprescindibles, pero algunos observadores han visto en ella los elementos de un nuevo paradigma, antitético al del choque de civilizaciones.

Fernando Vallespín,²⁴ por ejemplo, observa en la propuesta varios elementos que podrían caracterizar un paradigma alternativo. Por ejemplo, la voluntad de no aislar los conflictos identitarios de las cuestiones de asimetría de poder político y económico; de favorecer el diálogo y la creación de consensos sobre valores comunes; de promover el entendimiento mutuo y de incrementar la eficacia del ya existente sistema institucional de orden internacional. ¿Podrá la Alianza cumplir tales expectativas?

²² Domingo del Pino, «Alianza de civilizaciones, ¿retórica o necesidad?», *Política Exterior*, 106, 2005, pp. 141-153.

²³ Ver al respecto el artículo de Jordi Bacaria en este *Anuario* (N. del E.).

²⁴ Fernando Vallespín, «Alianza de civilizaciones», *Claves de Razón Práctica*, 157, 2005, pp. 4-10.

El riesgo de la contaminación esencialista-securitaria

Una de las principales justificaciones de la Alianza es la necesidad de combatir y prevenir colectivamente el terrorismo a escala global, con la singularidad de que la propuesta consiste en abordar las causas que dan pie a las tensiones y que son instrumentalizadas por los radicales. Sin embargo, la combinación del imperativo de la seguridad con las explicaciones culturalistas de la violencia puede distorsionar gravemente los objetivos de la iniciativa y vaciarla de sus elementos novedosos y diferenciadores.

El frecuente recurso a las explicaciones culturalistas de la violencia es deudor de las interpretaciones esencialistas de Bernard Lewis y del paradigma del choque de civilizaciones de Samuel Huntington. Estas teorías, que ligan identidad y seguridad, han contribuido a centrar el debate en la incompatibilidad de Occidente (sus valores, la democracia) y el Islam. Las explicaciones esencialistas y confrontativas, junto a la actualidad del islamismo radical violento, han influido en los primeros pasos de la Alianza y colocado a la religión en el centro del debate. Sin embargo esta interpretación, que tanto eco ha tenido y que tantos seguidores ha creado, ha sido cuestionada por numerosos estudios, que han intentado explicar la supuesta incompatibilidad.²⁵ Por todo ello se pueden señalar, al menos, tres riesgos:

- Una excesiva focalización sobre el imperativo de la seguridad puede seguir alimentando la ideología del miedo al otro y bloquear los componentes democráticos, cosmopolitas e innovadores de la propuesta. Como señala Juan Ramón de la Fuente, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, «frente al choque de civilizaciones es indispensable defender la identidad humana, común, plural, compleja y mestiza. Identidad inseparable de la aventura del hombre por encontrar soluciones solidarias. (...) El imperativo moral de las democracias es que éstas no pueden ser una bandera

²⁵ Por ejemplo Inglehart y Norris, a partir de los datos de la Encuesta Mundial de Valores, han mostrado que si bien se perciben obviamente diferencias, la línea de fractura entre sociedades occidentales y musulmanas no concierne a los valores políticos y la democracia, sino a cuestiones como la liberalización de costumbres, la igualdad de género y la religiosidad. R. Inglehart y P. Norris, «Islamic culture and democracy. Testing the clash of civilizations thesis», *Comparative Sociology*, 1:3, pp. 235-263.

para las conquistas, sino una bandera para la convivencia y la tolerancia».²⁶

- La propuesta no puede reducirse a Occidente y al Islam; tiene vocación universal y sólo así tiene sentido.
- Finalmente, la propuesta debe acotar lo cultural y religioso, elementos que hasta ahora han tenido una excesiva relevancia (prueba de ello es la elección de expertos, entre los que hay un número significativo de figuras religiosas de diferentes confesiones o especialistas en la materia). Es preciso salir de los parámetros identitarios y culturalistas y aligerar el componente religioso para reforzar el conocimiento mutuo y el debate pues, tal como señala Sami Naïr, la Alianza representa lo mejor de la tradición ilustrada occidental.²⁷

Una apuesta por un multilateralismo renovado

Un elemento crucial de la propuesta son sus actores, dado que pretende asociar a Naciones Unidas, gobiernos y sociedades civiles, en un enfoque que responde más a un internacionalismo de nuevo tipo que al multilateralismo clásico. Todo ello genera amplias dudas:

- A pesar de su desprestigio y limitada eficacia se asigna un papel central a Naciones Unidas. De hecho, los objetivos generales de la Alianza coinciden en gran medida con los de la organización. Esto plantea varios interrogantes: ¿Cómo puede relacionarse con la reforma de la ONU?, ¿cómo puede reforzar su eficacia?, ¿puede la alianza contribuir a reconstruir la comunidad internacional de naciones?, ¿es hoy en día el mejor lugar para concertar voluntades políticas y crear consensos políticos fuertes?, ¿es acaso el marco más eficaz para llevar a cabo políticas activas? No faltan voces que dudan de que Naciones Unidas sea el marco más propicio.²⁸
- De la voluntad política de los estados dependerá el avance real de la iniciativa, pero ¿hasta dónde se puede esperar una implicación

²⁶ Juan Ramón de la Fuente, «Hacia una alianza de civilizaciones», *El País*, 28 de noviembre de 2005.

²⁷ Sami Naïr, «La alianza de civilizaciones y diálogo para la modernidad», *El País*, 12 de marzo de 2005.

²⁸ Mohamed Talbi, «Una Alianza de Civilizaciones: el proyecto no debe confiarse a la ONU», *Afkar/Ideas*, otoño de 2005, pp. 78-79.

de los estados no democráticos o de las potencias con voluntad de hegemonía?, ¿se puede esperar que la implantación de la democracia en el vecindario de Europa se convierta en un elemento tan importante como la estabilidad?

- El papel de la sociedad civil es otra cuestión clave. Los promotores han señalado que, dados sus objetivos, la propuesta de Alianza de Civilizaciones no puede limitarse al nivel gubernamental. La sugerente propuesta de compromiso colectivo por la modernidad, desde valores compartidos, requiere el concurso de los pueblos organizados.²⁹ Uno de los retos es precisamente cómo implicar a las sociedades civiles, incluidas las de inspiración religiosa, y a las fuerzas transformadoras y democratizadoras, en la construcción de un pacto transnacional por la modernidad.

Por todo ello, una cuestión clave es si puede materializarse una propuesta de esta naturaleza desde una instancia como Naciones Unidas. La Alianza es algo muy innovador en la escena diplomática. Al apostar por el multilateralismo eficaz, el Derecho Internacional, la democratización y la participación de la sociedad civil, tiene muchas concomitancias con el debate sobre la democratización del sistema global y la ciudadanía cosmopolita.

Como señala el profesor de filosofía Daniel Innerarity, pese a su apariencia utópica el proyecto rebosa de sentido de la realidad, pero los retos son grandes. «Lo que algunos llaman Alianza de Civilizaciones, otros multilateralismo... sería el marco que permitiera resolver de manera civilizada, política, los nuevos conflictos que acompañan a la globalización. Para ello nos hace falta toda una nueva gramática cosmopolita de los bienes comunes, agudizar la sensibilidad hacia los efectos de la interdependencia y pensar en términos de un bien público que no puede gestionarse por cuenta propia, sino que requiere una acción multilateral coordinada».³⁰

Sin embargo, la naturaleza de los actores implicados y el anclaje institucional plantean posibles contradicciones entre los objetivos y los medios. Es coherente implicar a Naciones Unidas, pero hay que tener

²⁹ Del Pino, *Op. Cit.*, 2005.

³⁰ Daniel Innerarity, «El horizonte cosmopolita», *El País*, 8 septiembre 2005.

en cuenta que su práctica es establecer consensos débiles (porque las relaciones entre estados están sujetas a un Derecho débil, limitado por el principio de soberanía nacional). Por otro lado, se prima el papel de los gobiernos y es difícil imaginar la implicación de todos los estados en torno a un consenso fuerte (y menos, en el caso de los gobiernos no democráticos, si se hace participar a las sociedades civiles). Por ello caben dos opciones. O la Alianza se estructura sobre la base de un nuevo consenso blando, declarativo y que puede sumar a muchos (la práctica habitual de Naciones Unidas) y no va más allá, o se basa en un consenso fuerte y activo, que irremediablemente atraerá a pocos.

Quizá la fórmula más viable sea de carácter mixto. Podría comenzar con una declaración o una resolución, incluso una conferencia internacional o una sesión especial de la Asamblea General de la ONU sobre la Alianza de Civilizaciones, seguidas de un plan de acción (concreto, realista, factible y visible): un programa de trabajo que sería de adscripción voluntaria e implicaría a los países realmente comprometidos, pero con vocación de atraer progresivamente a más socios.

La urgencia de acciones conjuntas

A finales de 2006, el panel de expertos presentará un informe con la propuesta desarrollada, objetivos claros y propuestas concretas y viables. Se trata de una tarea compleja, dada la ambición de la iniciativa y las limitaciones políticas e institucionales existentes. El informe puede quedarse en otro ejercicio fútil, igual que muchos otros promovidos por Naciones Unidas y hoy olvidados y archivados en el departamento de propuestas brillantes e irrealizables de la organización. Sin embargo, en el actual contexto de agudización de las tensiones internacionales, también puede sacudir positivamente a Naciones Unidas y materializar algunas de las propuestas novedosas.

La reciente crisis provocada por la publicación de viñetas representando a Mahoma en la prensa europea, y por la ola de disturbios violentos en varios países de mayoría musulmana, ilustra la gravedad de la problemática que pretende abordar la Alianza de Civilizaciones y confirma, en todo caso, la necesidad y urgencia de iniciativas que afronten estas dinámicas confrontativas. La simplificación y la banalización provocadora, la arrogancia y la falta de sentido de la responsabilidad, la

instrumentalización trasnacional por parte de radicales y de gobiernos en apuros... todo ello ha ahondado la desconfianza y el resentimiento. Por otro lado se han alimentado las percepciones esencialistas, se ha dado alas al discurso del choque de civilizaciones y se ha contribuido de forma muy grave a normalizar los estereotipos xenófobos, racistas e islamófobos. A pesar de los mensajes de muchos musulmanes moderados, se ha reforzado la imagen del «otro» como enemigo y como amenaza, mecanismo que suele ser el paso para legitimar el uso de la fuerza.

Esta crisis ha dado la ocasión para que los promotores de la Alianza de civilizaciones recuerden sus principios fundacionales e insistan en su urgencia. A principios de febrero, el primer ministro turco Erdogan y Rodríguez Zapatero firmaron un artículo conjunto en el que denunciaban la publicación de las viñetas «desde un punto de vista moral y político» y defendían la libertad de expresión, el respeto mutuo, la prudencia y el espíritu de convivencia que debe presidir las relaciones en la diversidad.³¹ Más tarde, con ocasión de la segunda reunión del GAN en Qatar, Naciones Unidas promovió una reunión entre actores internacionales relevantes —Unión Europea, Liga Árabe, Organización de la Conferencia Islámica— para adoptar una posición común respecto a la crisis.

Ésta ha puesto en evidencia la urgencia de empezar a actuar. Es imperativo superar el diálogo y actuar conjuntamente para asegurar la posibilidad de la convivencia y la cooperación. A nivel global las propuestas que puedan derivar del informe de los expertos serán, necesariamente, modestas en sus dimensiones y contenidos, para intentar ser eficaces y evitar la oposición de algunos gobiernos. Por ello es clave comenzar a pensar en alternativas objetivables al choque civilizatorio,³² a escala geográfica menor y comenzando por el entorno más inmediato.

En Europa, hay que encarar el reto político —porque afecta al concepto mismo de ciudadanía— de asumir y normalizar el Islam europeo. Algunos piensan que, de hecho, la propuesta de Alianza sólo es realizable en el contexto actual si se lleva a cabo a nivel local y nacional,³³

³¹ *International Herald Tribune*, 6 de febrero de 2006.

³² Manuel García Ferrando, «Globalización, valores sociales y choque de civilizaciones», *Revista Internacional de Sociología*, 42, 2005, pp. 127-150.

³³ Talbi, *Op. Cit.*, 2005.

donde puede ser más efectivo el ejercicio de conocimiento mutuo, comprensión, aceptación y acomodación de la diversidad. En este ámbito hay que revisar cómo se educa en la diversidad, reconciliarse con la historia, recuperar la memoria y asumir una diversidad en continuo cambio. Son positivas iniciativas como la que han anunciado el gobierno español y el Ayuntamiento de Madrid, para la creación de un «gran centro para la cultura de la paz», enmarcado en la idea de Alianza.³⁴ Pero es fundamental un enorme esfuerzo para que los sistemas educativos incorporen la diversidad, hacer memoria de la historia antigua y reciente, etc. El esfuerzo, además, debe implicar a las sociedades organizadas.

El reto debe contar también con una base política que favorezca la justicia y el Derecho a escala global, sobre todo porque es difícil imaginar el diálogo con el ruido de fondo de las ocupaciones militares en Irak y Palestina, con el apoyo occidental a las dictaduras de tantos países árabes y musulmanes, y con los dobles raseros que se aplican de forma general a esa parte del mundo.

³⁴ *El País*, 8 de febrero de 2006.



V. EL NUEVO LABORATORIO AFRICANO DE LA ONU

*Xavier Zeebroek**

¿Quién se acuerda de la primera misión de Naciones Unidas en África? Si se formulase esta pregunta a cada uno de los 25 ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, seguramente la mitad de ellos no sería capaz de dar con la respuesta correcta. Y no sin razón: la mayoría asistía a la escuela primaria cuando la Operación de Naciones Unidas en el Congo (ONUC),¹ desembarcó en Léopoldville,² el 15 de julio de 1960. Durante cuatro largos años, 20.000 cascos azules tuvieron que hacer frente a una situación caótica en la que no podían cumplir de manera efectiva su mandato. La operación costó la vida a 250 de sus miembros y se vio enlutada, además, por la desaparición del entonces secretario general de la ONU, Dag Hammarskjöld, en circunstancias nunca aclaradas. El saldo final fue un estrepitoso fracaso para la ONU que provocó una crisis política y financiera en el seno de la organización. Los primeros pasos de la comunidad internacional en materia de resolución pacífica de conflictos en África fueron un verdadero desastre.

Después de este primer trauma, ningún soldado de la paz volvió a pisar suelo africano hasta 1989. Veinticinco años de ausencia que no se

* Xavier Zeebroek es responsable de investigación del Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP), Bruselas. Más información en: www.grip.org. Traducción: Fabián Chueca.

¹ Para un recordatorio de los hechos, ver *The Blue Helmets, A Review of United Nations Peacekeeping*, Naciones Unidas, Nueva York, 1996, pp. 173-199; y, de fecha más reciente, Yves Tremblay, «L'ONUC et le Katanga ou le maintien de la paix à l'épreuve», en Jocelyn Coulon, *Guide du maintien de la paix 2005*, CEPES, Montreal, 2004.

² La actual Kinshasa.

correspondieron en modo alguno con el surgimiento de un continente más pacífico. En aquellos tiempos de Guerra Fría, en Mozambique, Angola, Namibia, Eritrea o el Sáhara Occidental, la mejor manera de intervenir en un conflicto era apoyar a los enemigos de los enemigos, sin que importara su ideología, religión o compromiso democrático, siempre y cuando adoptasen el «catecismo» político del padrino.

Más tarde, de 1989 a 1994, tuvo lugar una nueva oleada de soldados de la paz, que fue detenida de forma igualmente precipitada por dos grandes fracasos: Somalia y Ruanda, donde los cascos azules se retiraron con vergüenza para dar paso a los señores de la guerra en el primer caso y al mayor genocidio africano en el segundo.

El segundo regreso de la ONU

A partir de esos hechos, el número de operaciones disminuyó y los países ricos dejaron de estar dispuestos a poner en peligro la vida de sus soldados en procesos de paz inciertos. Tras un nuevo periodo de congelación de cinco años, la maquinaria de la ONU no volvió a ponerse en marcha progresivamente hasta 1999-2000, después de una importante reforma de su Secretaría y de la publicación del informe de Lakhdar Brahimi sobre las operaciones de paz.³

Aquella situación ofrece un marcado contraste con la actual, cuando África es la región que concentra la mayor parte de los esfuerzos de la ONU, con siete operaciones de un total de dieciséis: Liberia, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Burundi, Sudán, Eritrea y el Sáhara Occidental. No es exagerado presentar a África como el nuevo laboratorio del mantenimiento de la paz. Pero los actores sobre el terreno han cambiado radicalmente: los soldados del Tercer Mundo constituyen hoy la práctica totalidad de las tropas de paz. Una realidad que algunas voces no dudan en denunciar en duros términos: «Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas deciden poner en marcha operaciones arriesgadas que prefieren delegar

³ *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas*, Documento de la ONU A/55/305 - S/2000/809, Nueva York, 21 de agosto de 2000. Lakhdar Brahimi había sido ministro de Asuntos Exteriores de Argelia.

en los países más pobres que aportan tropas. [...] Esta situación, a la que a veces se da el nombre de ‘*apartheid* del mantenimiento de la paz’, tiene consecuencias potencialmente negativas para la coherencia de la relación entre los mandatos y las operaciones propiamente dichas», explica el relator de una de las grandes reuniones anuales de la comunidad de la ONU.⁴

Más del 77% de los cascos azules desplegados actualmente en el mundo se encuentran en África. Las siete misiones en las que participan absorben casi el 80% del presupuesto total de las operaciones de paz, lo que demuestra que se trata de las intervenciones más amplias y complejas auspiciadas por la ONU. Las tres misiones más costosas son las que se desarrollan en la República Democrática del Congo, Sudán y Liberia. Son también las que disponen de más personal. Desde 1999, casi el 60% del total de bajas mortales de agentes en misión ha tenido lugar en África.

De los quince primeros países proveedores de cascos azules, siete son africanos. Se trata de Etiopía (3.412), Nigeria (2.721), Ghana (2.554), Suráfrica (2.010), Marruecos (1.707), Senegal (1.594) y Kenia (1.446). El primer país europeo (Ucrania) ocupa el lugar número veinte, Estados Unidos el 31 y España el 39. En total, 33 países africanos aportan 20.388 hombres y mujeres, es decir, casi el 30% del total de efectivos de las operaciones de la ONU. Están desplegados sobre todo en el propio continente, pero la magnitud de las intervenciones es tal que los cascos azules africanos son, pese a todo, minoritarios en ellas. Los soldados paquistaníes, bangladeshíes, nepalíes e indios son los más numerosos en la República Democrática del Congo, Burundi y Liberia. Sin embargo, pueden acogerse a mandatos más fuertes y pormenorizados, así como a una rama civil mejor formada. Todas las intervenciones importantes de la ONU en África se realizan en el marco del Capítulo VII de la Carta⁵ y, en general, prevén el cumplimiento su mandato «por todos los medios disponibles», incluido el uso proporcionado de la fuerza.

⁴ Cyrus Samii, *Peace Operations in Africa: Capacity, Operations and Implications*, Report from the 34th annual Vienna Peacemaking and Peacekeeping Seminar, agosto de 2004, p. 16.

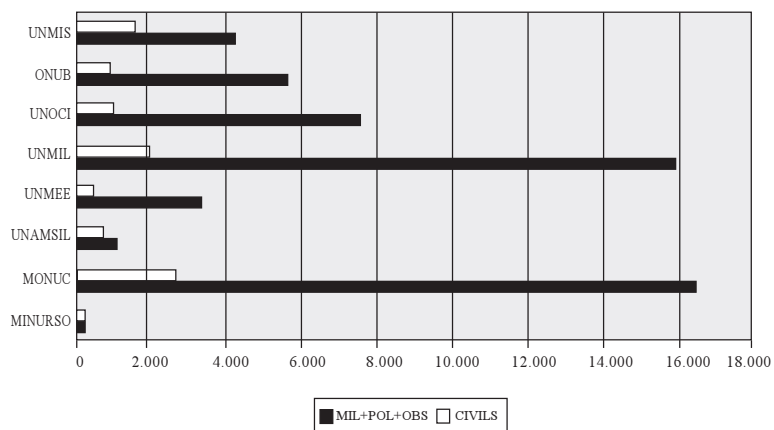
⁵ No es el caso en el Sáhara Occidental (MINURSO) ni en Etiopía-Eritrea (MINUEE).

Operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU en África ^(a)

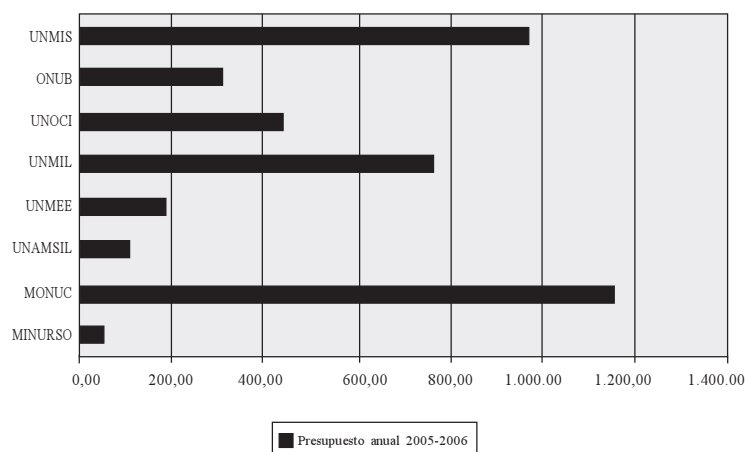
Misión	País	Comienzo	Personal (militar + policial + observadores)	Personal civil	Presupuesto anual 2005-2006 ^(b)	Bajas ^(c)
MINURSO	Sáhara Occidental	1991	229	220	47,95	11
MONUC	R. D. Congo	1999	16.561	2.636	1.153,89	66
UNAMSIL ^(d)	Sierra Leona	1999	1.043	668	107,50	188
MINUEE	Etiopía-Eritrea	2000	3.337	500	185,99	10
UNOMIL	Liberia	2003	15.937	1.931	760,57	60
ONUCI	Costa de Marfil	2004	7.570	971	438,17	12
ONUB	Burundi	2004	5.612	854	307,69	19
UNMIS	Sudán	2005	4.222	1.561	969,47	0
		Total África	54.511	9.341	3.971,23	366

^(a) Cifras de 30 de noviembre de 2005. ^(b) En millones de dólares estadounidenses. ^(c) Calculadas para el periodo completo de la misión. ^(d) El personal de la UNAMSIL superó los 16.000 efectivos en 1999. La operación terminó el 31 de diciembre de 2005, lo que explica que el personal y el presupuesto sean muy reducidos en la fecha elegida para elaborar este cuadro.

Personal de las operaciones de paz en África (a 30 de noviembre de 2005)



Presupuesto de las operaciones de paz en África (en millones de dólares)



El método de la ONU

A lo largo de los años se ha ido perfilando poco a poco un método de la ONU para la resolución de conflictos, que parece inspirarse más en las enseñanzas extraídas de las duras experiencias de los primeros años noventa que en una reflexión teórica de alto nivel. Sus principales etapas se pueden resumir así:

- Conseguir, reuniendo a todos los protagonistas de un conflicto, la firma de un alto el fuego, seguida de un acuerdo de paz inclusivo que prevea la constitución de un gobierno de transición.
- Lograr la adopción por el Consejo de Seguridad de la ONU de un mandato claro y apropiado para el despliegue de una misión de mantenimiento de la paz que sea, asimismo, garante del respeto y de la aplicación del acuerdo.
- Convocar una gran conferencia de donantes para financiar el conjunto de la operación. Los más importantes se reunirán en un comité internacional de seguimiento de la transición.

- Estimular el retorno a la paz y a la democracia, en particular desarmando a los combatientes, acompañando a los refugiados de vuelta a sus hogares y organizando elecciones.
- Una vez cumplido el mandato, la ONU puede retirarse. Misión cumplida.

Los resultados de este plan han sido diversos. Se llevó a la práctica íntegramente en Mozambique en 1994 y, en fechas muy recientes, en Sierra Leona, donde la UNAMSIL se retiró el 31 de diciembre de 2005. Parece ir por buen camino en Burundi y Liberia, donde en 2005 se organizaron con éxito elecciones democráticas. Pasa por graves dificultades en la República Democrática del Congo, Sudán y Costa de Marfil. Ni se menciona siquiera en el caso de Somalia. En estos últimos casos, algunos autores no dudan en hablar de un «nuevo intervencionismo»,⁶ en el que las tropas «terminan con frecuencia por ser percibidas como ocupantes»⁷ y cuyos «fines políticos se estancan».⁸

Sin embargo, sea cual sea el caso, los responsables de la ONU reconocen abiertamente que se necesita una buena dosis de experiencia, intuición, mucho dinero y una pizca de suerte para alcanzar el éxito. Philippe Moreau Defarges, uno de los analistas franceses más prestigiosos, no duda en resumir así la situación: «La ambición de la ONU se vuelve inmensa: reconstruir el sistema internacional en torno a estados concebidos no como máquinas de guerra, sino como engranajes de la gestión planetaria. [...] Esta ampliación del mantenimiento de la paz tiene algo de huida hacia delante, de ahí la multiplicación de frentes dispersos e inacabados».⁹

Los negociadores, en efecto, no han tardado en darse cuenta de que un acuerdo de paz conseguido mediante coacción es violado más fácil-

⁶ Vincent Foucher y Jean-Hervé Jézéquel, «Conflits d'Afrique subsaharienne: Structuration et faiblesse du nouvel interventionnisme?», en Albert Legault *et al.*, *Les conflits dans le monde 2004*, Institut Québécois des Hautes Études Internationales, Presses de l'Université de Laval, Québec, p. 146.

⁷ Philippe Moreau Defarges, «L'ONU a soixante ans», en Thierry de Montbrial y Philippe Moreau Defarges, *Ramses 2006*, Institut Français des Relations Internationales (IFRI), París, p. 39.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*, pp. 39-40.

mente, como sucede hoy en Costa de Marfil con la caótica aplicación de los acuerdos de Marcoussis. Cuando por fin ve la luz un gobierno de transición que reúne a todos los actores del conflicto, su trabajo se ve obstaculizado en muchos casos por la desconfianza extrema que reina en su seno (por ejemplo, entre el presidente Joseph Kabila y los cuatro vicepresidentes en la República Democrática del Congo). Por otra parte, las personas que acceden a desempeñar las más altas funciones de gobierno pueden ser sospechosas de haber cometido crímenes de guerra, lo que complica extremadamente la labor de reconciliación y viene a legitimar la impunidad (por ejemplo, Charles Taylor cuando fue elegido presidente de Liberia). Son fenómenos tan preocupantes que han hecho decir a un comentarista africano: «Los fracasos crónicos y recurrentes de la aplicación de los acuerdos de paz y de alto el fuego han inaugurado y consolidado en África una suerte de dinámica de la pacificación beligerante. Todo sucede como si los acuerdos de paz constituyeran declaraciones de guerra».¹⁰

Además, e incluso dando por supuesto que la voluntad de paz sea real, algunos estados simplemente ya no están en condiciones de asegurar sus funciones reguladoras debido a los estragos de la guerra (como en Liberia o Sierra Leona) o al lento y progresivo deterioro de las infraestructuras (como en la República Democrática del Congo). Aunque nadie lo declare oficialmente, estos estados están en quiebra. Es decir, para alcanzar los ambiciosos objetivos fijados por su mandato, las misiones de paz no tienen otra elección que asumir toda una serie de tareas esenciales: la coordinación de la ayuda humanitaria, la seguridad de la población civil, el desarme y la desmovilización de los combatientes y su reintegración social, incluso su repatriación, el retorno de los refugiados y de las personas desplazadas y, por último, la organización de elecciones democráticas. Todo esto no es exclusivo de África, y se han aplicado programas similares en la ex Yugoslavia o en Timor Oriental.

Pero la situación se complica aún más cuando la comunidad internacional debe hacerse cargo también de constituir un nuevo ejército y

¹⁰ Yves Alexandre Chouala, «Puissance, resolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union africaine», en *Annuaire français des relations internationales 2005*, La Documentation française/Bruylant, Bruselas, 2005, p. 297.

una nueva policía (lo que se denomina «reforma del sector de la seguridad», o RSS), formar una nueva judicatura, reconstruir una red escolar y un sistema de salud. Es ahí donde la lista de ingredientes necesarios comienza a ser excesiva incluso para los mejores expertos. Porque el mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), sinónimo de interposición, tal como se concebía hace sólo veinte años, no está ni mucho menos en condiciones de afrontar tales situaciones. Hoy se habla más bien de restablecimiento de la paz (*peacemaking*) que, gracias a mandatos a los que se califica de sólidos, otorga a los cascos azules libertad para hacer un uso controlado de la fuerza. Pero se habla sobre todo de la consolidación de la paz (*peacebuilding*) para calificar los programas de desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes (DDR) o de reforma del sector de la seguridad (RSS) y la organización de elecciones que desemboquen en la reconstrucción del estado (*state building*). Esta colosal empresa se inscribe en un movimiento más general de rehabilitación y reconstrucción, que se asemeja a las tareas del desarrollo.

El perfil que ha adoptado la comunidad internacional para tratar de resolver las crisis complejas que azotan África tiene una consecuencia inmediata sobre el terreno: la extraordinaria multiplicación de actores extranjeros en un embrollo institucional inextricable, en el que los intereses de unos y otros se entrecruzan, solapan y contradicen. Como reacción a este embrollo, hace ya algunos años que los donantes, la ONU y los cascos azules reclaman más coherencia en las estrategias de intervención. Una de las respuestas a esta exigencia se ha desarrollado desde 2000 y afecta a todo el sistema de Naciones Unidas: las misiones integradas.¹¹

Una respuesta global

En octubre de 2004, las principales agencias humanitarias y de desarrollo de la ONU se asociaron al Departamento de Asuntos Políticos (DPA) y al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

¹¹ Para un análisis más pormenorizado, ver Xavier Zeebroek, «La difficile mise en oeuvre de l'intégration au sein des missions de paix», en Jocelyn Coulon, *Guide du maintien de la paix 2006*, CEPES, Montreal, 2005.

(DPKO) para encargar un estudio conjunto sobre «la concepción y la aplicación de las operaciones de paz multidimensionales presentes y futuras».¹² El informe del Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios (ECHA, por sus siglas en inglés),¹³ concluye con 28 recomendaciones, que deberían constituir el entramado de un plan de acción conjunto que se presentaría a los secretarios generales adjuntos pertinentes. Los seis países¹⁴ visitados por los expertos del ECHA son en su totalidad africanos, lo que confirma el papel de laboratorio que desempeña este continente.

Aunque la Secretaría de la ONU nunca ha propuesto una definición oficial, se pueden avanzar algunas características que están presentes en la mayor parte de las misiones integradas:

- Están concebidas para agrupar y coordinar al conjunto de actores de la ONU (e incluso a los ajenos a la institución) que están implicados en la consolidación de la paz y la reconstrucción en un país.
- Vinculan el seguimiento político de la transición, la seguridad, la acción humanitaria, el respeto de los derechos humanos y cuestiones específicas de sexo y desarrollo.
- Son especialmente adecuadas para las misiones multifuncionales descritas anteriormente.

El caso de Burundi

En Burundi se han llevado a cabo sucesivamente dos tipos de misiones de mantenimiento de la paz: una operación temporal de la Unión Africana (UA) y una misión semi-integrada de la ONU.

¹² *The peacekeeping-humanitarian/development interface*, Terms of Reference, Expanded ECHA Core Group Joint Study, octubre de 2004, documento impreso, p. 2. El ECHA Core Group reúne a los miembros del Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios, es decir OCHA, el Fondo de la ONU para la Infancia (UNICEF), el Programa de la ONU para el Desarrollo (PNUD), el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

¹³ Espen Barth Eide *et al.*, *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*, Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, mayo de 2005, documento impreso.

¹⁴ Burundi, República Democrática del Congo, Liberia, Sierra Leona, Costa de Marfil y Sudán.

La Misión Africana en Burundi (MIAB) fue una operación de mantenimiento de la paz de magnitud mucho más considerable que cualquiera de las que se habían llevado a cabo con anterioridad bajo los auspicios de la Organización para la Unidad Africana (OUA) o la Unión Africana. Sin embargo, tenía la particularidad de que fue concebida, desde el principio, como una operación transitoria, en espera de una iniciativa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Además de las dificultades financieras que experimentaban dos de los países que aportaban efectivos (Mozambique y Etiopía), lo que retrasó su despliegue efectivo, la MIAB cumplió su misión durante sólo un año (de junio de 2003 a junio de 2004).

En la práctica, esta misión carecía de rama civil. En consecuencia, todas las relaciones con la comunidad humanitaria pasaban por algunos oficiales, a quienes se habían encomendado las operaciones civiles-militares (CIMIC), e incluso directamente por iniciativas personales de oficiales superiores o del representante especial de la Unión Africana en Burundi, el embajador Mamadou Bah, que desempeñaba la función de jefe civil y político de la MIAB. Esta debilidad estructural iba acompañada de la ausencia de un presupuesto humanitario específico, lo que planteó verdaderos problemas en el cumplimiento del mandato de la fuerza africana. Al constatar que la reciente Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS) comenzaba a subsanar esta carencia, un experto surafricano recomendaba: «La Unión Africana y las organizaciones subregionales deberían adquirir la capacidad de desarrollar la dimensión civil de sus operaciones de paz, de tal modo que estén en condiciones de influir en un espectro más amplio de elementos de los sistemas de consolidación de la paz que aplican».¹⁵

Otro factor a considerar es que no existió unidad en la gestión política de la situación de Burundi por parte de la comunidad internacional ya que, además del embajador Bah, Naciones Unidas también estaban presente en el país a través de su propio representante especial, el embajador Berhanu Dinka. Éste, en su calidad de presidente de la Comisión de Seguimiento y Aplicación de los Acuerdos de Arusha,¹⁶

¹⁵ Cedric de Coning, «Towards a civilian component for the African Stand-by Force», *CiPS Electronic Briefing Paper*, 58/2005, Centre for International Political Studies, Universidad de Pretoria, 2005, p. 9.

¹⁶ La Comisión de Seguimiento y Aplicación de los Acuerdos de Arusha (CSA) está integrada por todas las partes firmantes de los acuerdos, además de diversos observadores internacionales.

desempeñaba un papel político importante en la aplicación de los acuerdos de paz y en la movilización de los recursos necesarios. Era a él a quien la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA) y las organizaciones humanitarias acudían con sus quejas, en caso de incidentes de seguridad o de amenazas probadas de las que hubieran sido víctimas los trabajadores humanitarios. Eran el propio embajador o la Oficina de Naciones Unidas en Burundi (la UNOB, que él dirigía) los que intervenían ante el gobierno burundés o los rebeldes para exigir las aclaraciones necesarias y el respeto de los compromisos. Esta situación se explicaba también por el hecho de que los trabajadores humanitarios habían adquirido la costumbre de dialogar con la ONU, sobre todo a través de la OCHA, y porque la Unión Africana no disponía de los instrumentos necesarios para cumplir la misma misión. En consecuencia, la Misión Africana en Burundi se encontró aislada en todos los terrenos: era poco conocida por la población, prácticamente ignorada por las organizaciones humanitarias y, a pesar de su mandato, desempeñaba un papel desdeñable en el proceso de paz.

La Operación de Naciones Unidas en Burundi (ONUB) sucedió inmediatamente a la MIAB, acogiendo bajo su bandera a los soldados ya desplegados. Actuando de entrada en virtud del Capítulo VII de la Carta de la ONU, la misión comenzó a desplegarse el 1 de junio de 2004. Más adelante los efectivos se duplicaron, hasta alcanzar 5.369 cascos azules y más de 530 agentes civiles para el 7 de marzo de 2005.¹⁷ Paralelamente, la descentralización de los efectivos permitió que la misión fuera mucho más visible en todo el territorio.

En términos generales, la ONUB posee medios que no pueden compararse con los de la MIAB e incluso, en términos relativos, una capacidad de acción superior a sus vecinos de la MONUC en la República Democrática del Congo.¹⁸ Pero la evolución más interesante se expresa en el carácter integrado de los tres pilares que componen toda

¹⁷ Ver ONUB-Info, N° 27, 7 de marzo de 2005, p. 5, en: http://www.onub.org/download.php?f=docs/onub_info/onub_info_27.pdf.

¹⁸ Mientras que el coste anual estimado de la MIAB era del orden de 110 millones de dólares, los créditos autorizados en 2004-2005 se elevan a 379,71 millones de dólares en el caso de la ONUB, frente a 746,10 millones de dólares asignados a la MONUC para un país cincuenta veces más grande. Ver documento de la ONU DPI/1634/Rev.45, marzo de 2005.

operación de paz: político, militar y humanitario. Siguiendo el ejemplo de la UNAMSIL en Sierra Leona y, más recientemente, la MONUC en la República Democrática del Congo, la representante especial del secretario general de la ONU¹⁹ es al mismo tiempo jefa de la operación de paz. Por otro lado, está acompañada por dos representantes especiales adjuntos, responsables respectivamente de los asuntos políticos y de las cuestiones humanitarias. De este modo, los tres pilares que en la época de la MIAB guardaban cierta autonomía han sido objeto de un reagrupamiento jerárquico que los pone, de hecho, bajo la autoridad única de la representante especial. Este sistema permite ganar en coherencia en la esfera político-militar, pero también introduce algunas duplicaciones en el ámbito del pilar humanitario, con respecto a la situación que prevalecía con la Misión Africana.

El coordinador humanitario de Naciones Unidas dirige ahora las diferentes unidades especializadas de la rama humanitaria de la ONUB y supervisa también el trabajo de la OCHA, cuyo mandato abarca el mismo tipo de actividad. Han aumentado los riesgos de discrepancias entre los responsables humanitarios de ambos organismos y las diferentes agencias especializadas de Naciones Unidas, pues persiguen objetivos a veces muy diferentes. Las ONG y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) se hallan, asimismo, ante una multiplicación de interlocutores, lo que complica la coordinación de la acción humanitaria.

Lo que está en juego y el futuro

Como muestra el ejemplo de Burundi, la estructura de una misión integrada parece suponer mayor garantía de eficacia, gracias sobre todo a la clarificación de las líneas jerárquicas y a los amplios espacios de diálogo. Pero, como subraya en repetidas ocasiones el informe del ECHA, «la integración afecta, al menos, tanto al funcionamiento como a las estructuras».²⁰ Es precisamente ahí donde radica el problema. La mayo-

¹⁹ Se trata de Carolyn McAskie, de nacionalidad canadiense. Antes era adjunta al vicesecretario general de Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios, Jan Egeland.

²⁰ Espen Barth Eide *et al.*, *Op. Cit.*, p. 9.

ría de las agencias de la ONU, pero también ciertos órganos de la Secretaría, han conservado una firme tradición de autonomía y están muy apegados a sus prerrogativas y mandato. Tienen su propia estructura jerárquica, que llega hasta Nueva York o Ginebra, y son más propensos a mostrarse leales hacia su jefe que hacia un representante especial o su adjunto.

Por lo que se refiere a los responsables humanitarios de la OCHA, negocian para guardar cierta distancia en relación con el componente político-militar de la misión, ya que de lo contrario se podría poner en peligro su función de coordinación de las acciones humanitarias, sobre todo con respecto a las ONG. De hecho, la aplicación del concepto de integración implica profundas tensiones en todo el sistema de la ONU, entre la estrategia político-militar del representante especial y los mandatos humanitarios, de desarrollo e incluso de derechos humanos garantizados por los diversos componentes de la organización.

La necesidad de tomar partido

Más allá de los particularismos institucionales, el origen de estas tensiones se expresa claramente en el informe del ECHA cuando señala: «A diferencia del periodo de la Guerra Fría, Naciones Unidas no tiene miedo hoy a tomar partido en un proceso de paz, por ejemplo en favor de un gobierno de transición reconocido por la comunidad internacional y contra los ‘envenenadores’ que intentan minar el proceso de transición».²¹ Los autores del estudio pudieron darse cuenta de ello al menos en dos de los países que visitaron. En la República Democrática del Congo, los cascos azules, con la ayuda del nuevo ejército congoleño, aplican la técnica de *search and cordon*²² con los rebeldes de Ituri que no han firmado los acuerdos de paz, lo que provoca combates en los que los helicópteros de ataque replican a los disparos de morteros y lanzagranadas, lo que se traduce en un número considerable de víctimas en los dos bandos. En Burundi, los rebeldes del Frente de Liberación Nacional (FNL) recibieron en repetidas ocasiones el ultimátum de la

²¹ *Ibidem*, p. 6.

²² Literalmente, «rodear y registrar».

ONUB que les instaba a emprender negociaciones bajo amenaza de represalias.

Estos métodos sitúan a una parte de la comunidad humanitaria y de la ONU ante un dilema: ¿Qué hacer cuando el soldado de la paz se transforma —incluso por las mejores razones— en un temible guerrero? ¿Sigue siendo necesario abogar por la integración cuando la búsqueda de objetivos político-militares no concuerda con los principios de actuación del resto del sistema? El estudio del ECHA identifica este punto como «los tres dilemas» de la integración:

- El dilema humanitario, es decir, la contradicción que puede surgir entre el apoyo al proceso político de transición y la imparcialidad indispensable para proteger el espacio humanitario.
- El dilema de los derechos humanos, es decir, la tensión derivada de que la ONU se ve obligada a veces a trabajar con algunos criminales de guerra convertidos en miembros del gobierno, mientras que por otra parte está encargada de denunciar los abusos de la transición con respecto al Derecho Internacional.
- El dilema de la apropiación local, que reside en la dificultad de conseguir el arraigo del proceso de paz en la sociedad y en sus estructuras políticas sin reforzar, al mismo tiempo, los elementos que han llevado al conflicto.

Un ejemplo del dilema humanitario ha sido subrayado por Larry Minear, uno de los observadores más sagaces de la situación en Sudán: «La necesidad de conseguir la cooperación de las autoridades de Jartum en las conversaciones de Naivasha [para la paz en el sur de Sudán] constituyó un freno para la voluntad de los diplomáticos y de las agencias de ayuda de presionar al gobierno [sudanés] para que limitase sus acciones armadas y permitiese el acceso humanitario a Darfur».²³

Estas tensiones contradictorias provocan graves reticencias en los responsables sobre el terreno hacia las limitaciones prácticas que pueden derivarse de las misiones integradas, aun cuando la mayoría esté de acuerdo con el principio de esa racionalización. A esto se debe, proba-

²³ Larry Minear, «Lessons learned: the Darfour experience», en *ALNAP Review of Humanitarian Action in 2004*, ALNAP, 2005, p. 99.

blemente, que acepten la idea de una planificación integrada pero que no se extienda hasta la realización práctica de las actividades.

A este respecto, el estudio del ECHA defiende de manera inequívoca²⁴ que la oficina del coordinador humanitario (así como la de la OCHA) no forme parte de la estructura de la misión de paz y elabore su propio plan de acción humanitaria. Los autores recomiendan, incluso, que los locales que alberguen a esos responsables sean «físicamente distintos»²⁵ de los de la misión, una reivindicación que proviene claramente de la OCHA. Por la misma razón el estudio se pronuncia, sin reconocerlo, en favor de una estructura semi-integrada que al menos respete la independencia de su componente humanitario. Se trata de una señal inequívoca de que la lógica de la coherencia lleva a límites que sería peligroso superar.

¿Africanizar las operaciones de paz?

Ante la inflación y el carácter cada vez más complejo de las operaciones de paz, muchos se preguntan si la ONU no está alcanzando sus límites en términos institucionales, humanos y presupuestarios. En este contexto, parece natural recurrir a las organizaciones regionales para que acudan a prestar auxilio. Dado el número y la magnitud de las misiones que se desarrollan en su territorio, todas las miradas se dirigen de forma natural hacia la Unión Africana (UA).

En la estela de la reforma en profundidad que ha experimentado recientemente la institución panafricana, ha nacido el concepto de «fuerza armada africana preposicionada» (African Standby Force, ASF). Se trata de que los países miembros aporten en un plazo de semanas el equivalente de cinco brigadas —entre 15.000 y 20.000 efectivos, aproximadamente— para las operaciones de paz que se lleven a cabo en el continente. Cada organización subregional aportaría una brigada, de tal modo que el esfuerzo humano y económico se distribuya de forma relativamente homogénea. Lo que está en juego no es sólo una cuestión de plazos y de logística, sino también una herramienta para asentar el poder

²⁴ Espen Barth Eide *et al.*, *Op. Cit.* Ver recomendación 14, p. 40.

²⁵ *Ibidem*, p. 33.

africano. Para el jefe de la División de Operaciones de Paz de la Unión Africana, Bereng Mtinkulu, «África ya no será un simple proveedor de tropas sino que participará, de manera ineludible, en la obtención de éxitos operativos, lo que favorecerá el desarrollo a largo plazo de una cultura común entre los militares profesionales».²⁶

Sin embargo, la African Standby Force sólo está en fase de proyecto y ya se acumulan las críticas. Por ejemplo se afirma que, en relación con el número de soldados africanos ya desplegados, esta fuerza no añadirá capacidad adicional alguna. Si la UA quisiera africanizar de verdad el mantenimiento de la paz en el continente, debería triplicar su esfuerzo.

Pero el presupuesto anual de la UA, incluso revisado al alza, no supera los 45 millones de dólares, lo que supone casi noventa veces menos que los costes anuales de las misiones de paz en el continente. Los 2.500 soldados de la MIAB costaron 110 millones de dólares en su único año de despliegue. Por eso, tanto la Misión Africana en Burundi de ayer como la Misión de la Unión Africana en Sudán de hoy están concebidas como operaciones transitorias, a la espera de ser absorbidas en el seno de una misión de Naciones Unidas. Una perspectiva poco halagüeña para los responsables africanos, que se preguntan si «la Unión Africana debe seguir manchándose las manos con el despliegue de fuerzas de paz para supervisar frágiles acuerdos de alto el fuego, para pasar finalmente el relevo a la ONU, que se conformará con pintar de azul los cascos y preparar un aterrizaje suave para una misión bien dotada».²⁷

Ante este dilema, los donantes han tomado diversas iniciativas para permitir a los países africanos cumplir sus objetivos:

- *Global Peace Operations Initiative (GPOI)*: en el marco del plan de acción del grupo de los ocho países más industrializados (G-8), se destinarán 660 millones de dólares en cinco años para reforzar las capacidades de mantenimiento de la paz en el mundo y en particular en África.
- *Africa Peace Support Operation Facility (APF)*: se trata de la creación por la Unión Europea de un fondo de trescientos millones de

²⁶ Bereng Mtinkulu, «The African Union and Peace Support Operations», *Conflict Trends*, 4/2005, Accord, Durban, p. 35, disponible en: www.accord.org.za/ct/2005-4/ct4_2005_pgs34_36.pdf, consultado el 20 de enero de 2006.

²⁷ *Ibidem*, p. 36.

dólares, destinado a financiar en el conjunto del continente un proceso de negociación o de operaciones de paz.

- *Africa Conflict Prevention Pool (ACPP)*: financiación de cien millones de dólares por parte del Reino Unido de procesos de negociación, operaciones de paz (incluida la formación) o apoyo a las organizaciones regionales.
- Diversos programas de formación de mandos militares y civiles en el mantenimiento de la paz, financiados con más de cincuenta millones de dólares, especialmente por Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y Noruega.²⁸

Sin embargo todos estos presupuestos, en apariencia impresionantes, están escalonados en varios años y diseminados por todo el continente. Por lo tanto permitirán, en el mejor de los casos, una «semi-regionalización» de la seguridad en África.²⁹

Suráfrica: una potencia pacificadora

El surgimiento de la nueva potencia surafricana constituye el elemento nuevo que podría trastocar a corto plazo el mantenimiento de la paz en África. En algo más de quince años, Suráfrica ha pasado de la condición de paria rechazado por toda la comunidad internacional a la de potencia continental cuya mediación requieren los jefes de estado africanos y que, tal vez, está a punto de conseguir un escaño permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. ¿Cómo ha podido producirse semejante milagro? La caída del *apartheid* y la instauración de un sistema político democrático y multiétnico han sido sin duda los elementos desencadenantes de este viraje espectacular, pero no pueden explicar por sí solos la influencia regional y el respeto internacional que Suráfrica ha adquirido en la actualidad.

Esta imagen extremadamente positiva es sobre todo el resultado de un activismo desenfrenado que incluye, sólo teniendo en cuenta los últimos cinco años:

²⁸ Para más detalles, ver Cyrus Samii, *Op. Cit.* pp. 12-13.

²⁹ *Ibidem*, p. 6.

- Ha sido uno de los promotores de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD), de cuyo Comité de Instrumentación es miembro, así como sede de su Secretaría.
- Fue uno de los ejes de la reforma de la OUA, convertida en Unión Africana.
- Ha intervenido como mediador en los acuerdos de paz de Burundi, la República Democrática del Congo y, en fechas más recientes, Costa de Marfil y Zimbabue.
- Contribuye a las fuerzas de las misiones de paz en Burundi y en la República Democrática del Congo.³⁰
- Apoya los procesos de reconstrucción posbélica en Angola y en las Comores.

Suráfrica es el miembro más influyente de la Comunidad de Desarrollo Económico del África Austral (SADC). También se ha incorporado al Movimiento de Países No Alineados, al G-77 y a la New Asian-African Strategic Partnership (Nueva Asociación Estratégica Asia-África), y ha creado el Foro de Diálogo India-Brasil-Suráfrica (India-Brazil-South Africa Dialogue Forum, IBSA). La apertura de nuevas misiones diplomáticas (en particular en la República Democrática del Congo, Burundi, Eritrea y Comores y en varios países de África Occidental) es otro indicio del desarrollo de su presencia internacional.

Si Suráfrica aprovecha todos los recursos posibles en África, no es sólo para asegurarse un lugar a su medida en el concierto de las naciones. Los intereses económicos merecen también toda su atención. Además de sus principales clientes en cuanto a exportaciones (Mozambique, Zambia, Malaui y Zimbabue), su red bancaria es especialmente activa en África Austral. Controla numerosas minas de oro en Ghana, Malí y Burkina Faso, compañías aéreas en África Occidental y redes de telefonía móvil en Nigeria, República Democrática del Congo y Burundi.

³⁰ Como también, de forma más simbólica, en Liberia (UNOMIL) y en Eritrea-Etiopía (MINUEE).

Objetivo: el renacimiento africano

Este voluntarismo diplomático no es fruto simplemente de iniciativas personales de los máximos dirigentes del país, sino que corresponde a una elección fundamental efectuada con ocasión del establecimiento de los objetivos nacionales de política exterior. En la introducción del Plan Estratégico 2005-2008 del Departamento de Asuntos Exteriores, la ministra Dlamini Zuma recuerda que el compromiso del gobierno sigue estando en la línea de la «Carta de la Libertad» adoptada por el Congreso Nacional Africano en Kliptown, hace cincuenta años: «Suráfrica se esforzará por mantener la paz en el mundo y por resolver todos los conflictos internacionales mediante la negociación, no mediante la guerra».³¹ En el mismo espíritu, una de las misiones que se establecen para la diplomacia de Pretoria es nada menos que «el renacimiento africano».³²

En otro documento que expone los principios de su participación en misiones de paz, los redactores concretan su voluntad: «En una palabra, está en el interés nacional de Suráfrica ayudar a los pueblos que padecen hambre, represión política, catástrofes naturales y el azote de conflictos violentos».³³ Pero esta profesión de fe no es sólo una elección ideológica. Los autores recuerdan que está construida sobre la historia atormentada del país: «Suráfrica ofrece a la comunidad internacional un ejemplo único de cómo un país, tras emerger de un pasado de profunda división, puede negociar una transición pacífica basada en sus propias técnicas para la resolución de conflictos y en su propia visión de un desarrollo duradero y apropiado».³⁴ Una experiencia adquirida con dolor que permite afirmar sin arrogancia: «[...] la resolución pacífica de conflictos en apariencia insolubles nos impulsa a participar en las misiones de paz, con el fin de aliviar las dificultades encuentran otros pueblos en su lucha por resolver conflictos semejantes».³⁵ Este punto de vista es compartido por una abru-

³¹ *Strategic Plan 2005-2008*, Department of Foreign Affairs (DFA), República de Suráfrica, p. 9.

³² *Ibidem*, p. 18.

³³ *White paper on South African participation in international peace missions*, Department of Foreign Affairs (DFA), Pretoria, 1999, p. 20.

³⁴ *Ibidem*, p. 19.

³⁵ *Ibidem*, pp. 19-20.

madora mayoría de la población. Un sondeo de opinión realizado en 1997 indicó que casi dos tercios de los surafricanos estaban a favor de una participación activa en misiones de paz.³⁶

Desde 1999, el gobierno surafricano tenía previsto preparar dos batallones de infantería para eventuales operaciones de paz (en el supuesto de que sólo uno de ellos podría ser desplegado, mientras el otro permanecería como reserva para asegurar el relevo). A partir de esa fecha, su contribución a la ONU no ha dejado de ampliarse: 104 militares en diciembre de 2001, 160 en diciembre de 2002 y 1.415 en diciembre de 2003.³⁷ No obstante, en el transcurso del año 2003, el Departamento de Defensa fijó nuevos objetivos para 2004, situados entre cuatro y seis batallones de infantería.³⁸

El 30 de noviembre de 2005, la contribución surafricana a las operaciones de Naciones Unidas se elevaba a 2.010 efectivos. Esta cifra convierte al país en el décimo contribuyente mundial y el cuarto de África. El único reverso de esta moneda es que los responsables militares y políticos reconocen que estos compromisos exteriores en constante aumento someten a los envejecidos recursos humanos del ejército a una presión cada vez más fuerte. Por eso, en mayo de 2005 se desplegó por primera vez una compañía de 155 jóvenes reservistas en la República Democrática del Congo.³⁹ Si la experiencia es satisfactoria, podría desarrollarse en el futuro. Sin embargo, y pesar de estos esfuerzos, la contribución militar surafricana a los contingentes de la MONUC y de la ONUB es decisiva, pero sigue sin ser la principal.⁴⁰

³⁶ *Ibidem*, p. 28.

³⁷ Ver *Ranking of Military and Civilian Police Contributions to UN Operations*, Naciones Unidas, en: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2005/March2005_2.pdf. Estas cifras no recogen la contribución, también progresiva, a la Fuerza de Protección para Burundi y después a la MIAB de la Unión Africana hasta el 1 de junio 2004.

³⁸ Ver entrevista de S. Nyanda, *The South African National Defence Force and Peace Missions in Africa*, Africa Dialogue Series, Universidad de Pretoria, 27 de febrero de 2003.

³⁹ Ver IRINnews, *South Africa: Govt deploys reservists to the DRC*, 9 de mayo de 2005.

⁴⁰ Suráfrica es el tercer país en contribuciones a la MONUC, después de Pakistán y Uruguay. Es el cuarto contribuyente a la ONUB, después de Pakistán, Kenia y Nepal. Fuente: *UN mission's contributions by country*, Naciones Unidas, 31 de marzo de 2005, en: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2005/March2005_5.pdf.

Diplomacia de sustitución

Entre las distintas maneras de ayudar a la resolución de conflictos, los dirigentes surafricanos han elegido la más política. Confiesan «la firme preferencia del gobierno por contribuir al restablecimiento y la consolidación de la paz»,⁴¹ es decir, según sus propias definiciones, una acción que no implica en principio una responsabilidad militar.

Los dos ejemplos más notables de este compromiso son Burundi y la República Democrática del Congo, dos países cuyos conflictos han desembocado en acuerdos de paz gracias a la mediación de Nelson Mandela y después de Thabo Mbeki, los dos primeros presidentes de la Suráfrica democrática. La elección de estos dos países —que, a priori, no forman parte de la esfera de influencia directa de Pretoria— correspondió al notorio debilitamiento de las diplomacias belga y francesa en la región en la década de los ochenta, y más aún después de las desdichadas opciones políticas que adoptaron con ocasión del genocidio de Ruanda. Más inesperada fue la intervención diplomática surafricana en la crisis de Costa de Marfil. También en este caso, sólo fue posible tras cierta descalificación política de Francia, sobre todo después del bombardeo de aviones de combate marfilenses. Sin embargo, tras algunos meses de negociaciones infructuosas, el mediador surafricano también fue rechazado por los rebeldes.

La diplomacia surafricana se instala en los lugares que han dejado vacíos los antiguos colonizadores europeos dado que además estos países, como ya se ha observado, están cada vez menos dispuestos a enviar cascos azules. Pero el trabajo de mediación implica no sólo una acción diplomática de largo plazo, sino una presencia importante sobre el terreno. Éste es el caso de Suráfrica en Burundi, donde desempeña a la vez un papel importante en el seno de la Comisión de Seguimiento de los Acuerdos de Arusha y como comandante de la fuerza de los cascos azules.⁴² En consecuencia, como recuerdan los comenta-

⁴¹ *Ibidem*, p. 22.

⁴² El comandante en jefe de la fuerza de los cascos azules de la ONUB es, desde el 1 de junio de 2004, el general de división surafricano Derrick Mbuyisselo Mgwebi. Ver presentación en el sitio web de la ONUB: http://www.un.org/french/peace/peace/cu_mission/onub/facts.html.

ristas surafricanos, los riesgos políticos de un fracaso de la MONUC serían mucho menos graves para Pretoria que el del mantenimiento de la paz en Burundi, dado el grado de fuerza que ha tenido la implicación de la presidencia.⁴³

⁴³ Ver Vanessa Kent y Mark Malan, «Decisions, decisions, South Africa foray into regional peace operations», *ISS Paper*, 72, ISS, Pretoria, abril de 2003.

VI. ECONOMÍAS DE GUERRA: LA INTERSECCIÓN DE NECESIDAD, CREDO Y CODICIA*

Cynthia J. Arnson e I. William Zartman**

En contra de las predicciones y de las esperanzas que se generaron, el final de la Guerra Fría y de la competición entre las superpotencias en el mundo en desarrollo no ha supuesto un descenso de los conflictos armados, sino nuevas y más mortíferas formas de guerra civil.

Para ser más precisos, algunos conflictos profundamente imbuidos de la lógica de la Guerra Fría —Camboya, El Salvador, Guatemala y Mozambique son ejemplos destacados— llegaron a su fin a través de acuerdos negociados políticamente. Pero en lugares como Afganistán, Angola, Colombia, Somalia y el Zaire (hoy República Democrática del

* Este artículo es una versión resumida de la introducción y conclusiones de la obra de Cynthia J. Arnson e I. William Zartman (Eds.), *Rethinking the Economics of War. The Intersection of Need, Greed, and Creed*, Woodrow Wilson Center Press y The Johns Hopkins University Press, Washington DC-Baltimore, 2005. Reproducido con autorización. Traducción: Berna Wang y Covadonga Morales.

** Cynthia J. Arnson es directora adjunta del Programa de América Latina del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Editora de *Comparative Peace Processes in Latin America* (Stanford University Press y Woodrow Wilson Center Press, Washington, 1999) y autora de *Crossroads: Congress, the President, and Central America 1976-1993* (Pennsylvania State University Press, University Park, 1993). I. William Zartman es titular de la cátedra Jacob Blaustein de Organizaciones Internacionales y Resolución de Conflictos y director del Programa de Gestión de Conflictos de la Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, de la Johns Hopkins University. Ha escrito o editado más de una docena de libros sobre resolución de conflictos y negociación, incluidos *Preventive Negotiation: Avoiding Conflict Escalation* (Rowman & Littlefield, Lanham, 2000), *Power and Negotiation* (con Jeffrey Rubin; University of Michigan Press, Ann Arbor, 2003), y *Cowardly Lions: Missed Opportunities to Prevent Deadly Conflict and State Collapse* (Lynne Rienner, Boulder, 2005).

Congo), los conflictos de larga duración que enfrentan a diversos movimientos rebeldes contra estados frágiles o en vías de desintegración se han intensificado, al mismo tiempo que los antiguos patronos de la Guerra Fría se retiraban o adoptaban nuevos papeles. En otros lugares, como Ruanda y los Balcanes, estallaron conflictos étnicos de proporciones catastróficas.

La politóloga británica Mary Kaldor ha establecido una nítida distinción entre las «viejas guerras» de la era de la Guerra Fría y las «nuevas guerras» de los años noventa. Estas últimas, argumenta, sólo pueden entenderse en el contexto de la globalización política, económica, militar y cultural; han difuminado la distinción entre guerra y crimen organizado; son al mismo tiempo locales y dependientes de conexiones transnacionales; han fomentado una economía de guerra basada en el saqueo, las transacciones en el mercado negro y la asistencia externa, y se sostienen gracias a una violencia continuada.¹

El fin de la Guerra Fría y los debates sobre los conflictos: el papel de la economía

De alguna manera, la sorpresa que generó el hecho de que los conflictos armados no disminuyeran con el final de la competición entre EE UU y la Unión Soviética reflejaba un énfasis exagerado en el papel desempeñado por las superpotencias en la financiación y sostenimiento de guerras civiles. A riesgo de simplificar demasiado, la mayor parte de las discusiones sobre cómo entender estas guerras durante el punto álgido de la Guerra Fría giraba en torno, por una parte, al énfasis que se hacía en la dimensión estratégica de los conflictos (centrándose en el apoyo externo y los objetivos de la Unión Soviética y sus aliados dependientes, incluida Cuba) y, por otra, a la importancia que se daba a los factores internos —históricos, políticos y socioeconómicos— que generaban el resentimiento que, a su vez, desencadenaba la rebelión política.

¹ Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press, Stanford, 1999, 2001, pp. 1-12 (versión en español, *Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global*, Tusquets Editores, Barcelona, 2001).

La mayoría de las explicaciones más exhaustivas sobre conflictos violentos contenía algún elemento de ambas perspectivas, pero lo más notable de ellas es su atención común a las motivaciones políticas e ideológicas del conflicto, ya fueran de actores nacionales o internacionales. Cuando entraban en juego las consideraciones económicas, servían para explicar las formas en que la pobreza y la desigualdad constituían o contribuían a unos motivos de queja subyacentes que alimentaban rebeliones con objetivos esencialmente políticos. Estas rebeliones políticas necesitaban recursos económicos, y los movimientos rebeldes realizaron una gran diversidad de comportamientos predatorios para obtenerlos —secuestros por dinero, extorsión, robo, saqueo, desvío de la ayuda internacional (en ocasiones facilitada por funcionarios del gobierno corruptos) y formas primitivas de tributación— que a menudo afectaron gravemente a la población civil. Sin embargo, la búsqueda de recursos servía principalmente como medio para alcanzar un fin definido en términos políticos: reemplazar un régimen existente y/o sustituirlo por una nueva forma de orden político en una parte del territorio nacional o en su totalidad.

El estudio de los recursos como algo que define los objetivos o fines de los conflictos violentos internos surgió entre mediados y finales de los años noventa, en gran medida cuando académicos y profesionales analizaron con mayor seriedad las peculiaridades de las devastadoras guerras de África Central e intentaron identificar la compleja mezcla de incentivos y de factores disuasorios necesarios para asistir a estos países en la transición de la guerra a la paz. En países como Angola, Sierra Leona y Liberia, los ingresos derivados de recursos naturales, como los diamantes y el petróleo, parecían desempeñar un papel excepcional, no sólo en la financiación de los continuos y crecientes niveles de violencia de las fuerzas rebeldes y las estatales, sino también en la redefinición de la misma finalidad de la lucha. Es decir, aunque los recursos económicos (en contraposición a activos intangibles como la lealtad, el compromiso y el apoyo popular) siempre habían sido vitales para sostener estos conflictos, lo que parecía nuevo era la medida en que los recursos, por sí mismos, resultaban no un medio para alcanzar un fin sino el objeto mismo de la lucha. El control de territorio y poblaciones se transformó en un objetivo económico y dejó de ser un objetivo puramente militar o estratégico, y la guerra se convirtió en un proyecto sumamente racional encaminado al enriquecimiento de unas elites o facciones particulares.

Uno de los primeros pensadores que captó esta dinámica fue el politólogo británico David Keen, que en un estudio fundamental titulado *The Economic Functions of Violence in Civil Wars* señaló que «la guerra no es simplemente el desmoronamiento de un sistema determinado, sino una manera de crear un sistema alternativo de beneficio, poder e incluso protección».² En el estudio de casos que van desde la antigua Yugoslavia hasta Ruanda, Keen advirtió de que no todas las guerras civiles de la posguerra fría estaban impulsadas por programas económicos. No obstante, argumentaba, algunas guerras civiles que empezaron con motivaciones políticas se han «convertido en conflictos en los que los beneficios económicos a corto plazo son de capital importancia». Keen instó a que se prestase atención a «la economía política emergente» de los conflictos, afirmando que, puesto que «en las guerras civiles no se trata sólo de ganar», las estrategias de resolución de conflictos tendrían que tener en cuenta que, a menudo, las fuerzas contendientes ganaban más con la continuación del conflicto que con la paz.³

Keen y Mats Berdal, investigador de la Universidad de Oxford, subrayaban de manera similar que los esfuerzos de la comunidad internacional para diseñar e implementar acuerdos de paz tendrían mucho más éxito si se prestase más atención a la economía política de las guerras civiles y a la «diversidad de 'funciones' que la violencia puede desempeñar».⁴ Refiriéndose a Sierra Leona y al resurgimiento del conflicto en Camboya después de la firma del acuerdo de paz en 1990, Berdal y Keen afirmaban que «para las partes clave implicadas, derrotar al enemigo o poner fin a los combates parece menos importante que obtener los beneficios de la continuación del conflicto». Entender los motivos

² David Keen, *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, Adelphi Paper, N° 320, International Institute for Strategic Studies, Oxford University, Oxford, 1998, p. 11.

³ David Keen, *Op. Cit.*, pp. 12, 17, 71-72. Existe una creciente bibliografía sobre el papel de los «saboteadores» que se oponen a la resolución de conflictos armados internos. Véanse, por ejemplo, Stephen John Stedman, «Peace Processes and the Challenge of Violence», y Marie-Joelle Zahar, «Reframing the Spoiler Debate in Peace Processes», en John Darby y Roger MacGinty (Eds.), *Contemporary Peacemaking*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2003, pp. 103-113, 114-124.

⁴ Mats Berdal y David Keen, «Violence and Economic Agendas in Civil Wars: Some Policy Implications», *Millennium Journal of International Studies* 26, N° 3, 1997, p. 796.

económicos que impulsan los comportamientos y actitudes de elites y combatientes, y descifrar «la interacción de programas políticos y económicos», era fundamental para que la comunidad internacional pudiese contribuir a la resolución de conflictos, así como a la estabilidad económica y política posconflicto en sociedades desgarradas por la guerra.⁵

Quizá no haya otro pensador que más haya influido en el emergente debate académico sobre los programas económicos en las guerras civiles que el economista Paul Collier, del grupo de investigación sobre desarrollo del Banco Mundial. Usando las herramientas de la economía analítica, Collier y Anke Hoeffler, economista de la Universidad de Oxford, empezaron a buscar los factores relacionados de forma más sistemática con el estallido y la duración probables de las guerras civiles. En un estudio de 1998, Collier y Hoeffler determinaron que había cuatro variables —renta per cápita, asignaciones provenientes de recursos naturales (es decir, el porcentaje que representan las exportaciones primarias en el Producto Interior Bruto, PIB), tamaño de la población y fraccionamiento etnolingüístico— que estaban fuertemente ligadas al riesgo de guerra civil. En contra de la teoría predominante sobre los conflictos étnicos, concluyeron que los dos extremos —sociedades altamente fraccionadas o sociedades homogéneas— tenían pocas probabilidades de experimentar una guerra, atribuyendo el peligro de conflicto más a la polarización entre grupos que al alcance de la división étnica por sí misma.⁶

Collier y Hoeffler se adentraron en el terreno de lo que se ha llegado a calificar de debate sobre «codicia frente a motivos de queja» en dos artículos consecutivos, en los que extrapolaron las motivaciones y causas de las diversas correlaciones estadísticas derivadas de su modelo econométrico. En un ensayo de 1999 titulado «Justice-Seeking and Loot-Seeking in Civil War», describieron rebeliones motivadas por «una combinación del deseo altruista de rectificar los motivos de queja de un grupo y el deseo egoísta de robar los recursos de otros». Sin embargo, las correlaciones estadísticas más fuertes surgían de una motivación interpretada como basada en la codicia, en la que la parte del PIB integrada

⁵ *Ibidem*, pp. 803, 808, 800.

⁶ Paul Collier y Anke Hoeffler, «On Economic Causes of Civil War», revisado en enero de 1998, disponible en: <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers.htm>.

por la exportación de materias primas afectaba «de forma significativa y marcada» al riesgo de guerra.⁷

En un estudio de 2000, Collier y Hoeffler dieron un paso más, concluyendo que los conflictos eran causados por «las oportunidades de apoderarse de materias primas» y que «el motivo objetivo de queja no es una causa principal poderosa de conflicto».⁸ Al relacionar las rebeliones sobre todo con la captura de recursos (diamantes en Angola y Sierra Leona, madera en Camboya, drogas en Colombia), tuvieron en cuenta la interdependencia entre codicia y resentimiento, en el sentido de que los conflictos motivados por la codicia podían por sí mismos generar motivos de queja. De hecho, según Collier y Hoeffler, el discurso sobre el agravio era útil y necesario para mantener la cohesión militar, así como para cosechar simpatías en el ámbito internacional e inducir a las comunidades de la diáspora a financiar el conflicto. Sin embargo, los autores encontraron poca correlación estadística entre conflicto y los factores considerados durante mucho tiempo como principales resortes del resentimiento: la represión política y la desigualdad económica (medida en términos de ingresos y propiedad de la tierra). De las categorías que midieron en relación con los motivos objetivos de queja,⁹ sólo se determinó la dominación por parte de un grupo étnico mayoritario como factor añadido a la capacidad explicativa de la codicia como causa de la rebelión.¹⁰

En obras posteriores, Collier amplió su tesis manteniendo que las explicaciones de las guerras civiles basadas en los agravios eran «gravemente incorrectas» y que, dado que ciertos grupos se benefician económicamente del conflicto, tienen interés por iniciarlo y sostenerlo.¹¹

⁷ Paul Collier y Anke Hoeffler, «Justice-Seeking and Loot-Seeking in Civil-War», revisado el 17 de febrero de 1999, disponible en: <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/justice.htm>, pp. 1, 15-16. En el artículo, los autores también afirman que la gravedad de las causas objetivas de queja no aumentaba el riesgo de conflicto.

⁸ Paul Collier y Anke Hoeffler, *Greed and Grievance in Civil War*, Policy Research Working Paper, 2355, Banco Mundial, Washington DC, 2000, pp. 26-27.

⁹ Estos incluían odios engendrados por diferencias étnicas y religiosas o la dominación de una etnia mayoritaria, la venganza (producto de conflictos previos), la desigualdad de ingresos y de propiedad de tierras, y la democracia y apertura de las instituciones políticas.

¹⁰ Collier y Hoeffler, *Greed and Grievance*, *Op. Cit.*, p. 26.

¹¹ Paul Collier, «Doing Well Out of War: An Economic Perspective», en Mats Berdal y David M. Malone (Eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, e International Development Research Centre, Londres, 2000, p. 96.

Collier seguía haciendo hincapié en la exportación de materias primas como fuente principal de recursos susceptibles de robo (otras fuentes de financiación eran las remesas de la diáspora y, durante la Guerra Fría, los aportes de las potencias extranjeras). Concluyó que el riesgo de guerra civil tenía una correlación positiva con la exportación de materias primas y la presencia de un gran número de varones jóvenes en una sociedad, y una correlación negativa con el nivel de educación. Confirmando indirectamente la tesis de Ted Robert Gurr y otros autores de que es la privación relativa más que la pobreza en sí lo que contribuye al conflicto, Collier concluyó que el único factor de resentimiento que parecía tener impacto en la incidencia de conflictos era un periodo previo de declive económico.¹² En el modelo de Collier, el objetivo de la rebelión no era alcanzar la «victoria sobre el gobierno», sino más bien «saquear las rentas procedentes de los recursos naturales¹³ de forma continuada».¹⁴

La preocupación de Collier por identificar los factores de riesgo más destacados que subyacen en un conflicto violento estaba dirigida, entre otras cosas, a predecir qué sociedades podrían ser las más propensas a la guerra civil y, por lo tanto, a diseñar las mejores estrategias para la prevención de conflictos. Estas políticas incluían fomentar un desarrollo que disminuyese la dependencia de un país de los ingresos por materias primas, y políticas comerciales que limitasen o anulasen la capacidad de los combatientes para comerciar con los recursos roba-

¹² Collier, «Doing Well Out of War», *Op. Cit.*, pp. 93-98; Ted Robert Gurr, *Why Men Rebel*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1970.

¹³ El concepto de renta es una constante en la bibliografía sobre economías de guerra. Para los economistas clásicos de los siglos XVIII y XIX como Adam Smith, Thomas Malthus y David Ricardo, la renta se refería al beneficio que se obtenía de la propiedad de la tierra, la forma dominante de activo fijo. En la ciencia económica moderna, renta se refiere al ingreso generado para el propietario por cualquier tipo de factor productivo. Véanse William J. Barber, *A History of Economic Thought*, Penguin Books, Baltimore, 1967; y Richard F. Muth, «Rent», en David L. Sills (Ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Macmillan y Free Press, Nueva York, 1968, pp. 454-461. (Gabriel Tortella, en *Introducción a la Economía para Historiadores*, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 66-67, define la renta «como el conjunto de bienes y servicios consumidos e invertidos durante un periodo de tiempo» y ofrece un ejemplo adecuado para recursos naturales: «Una tierra de labor es riqueza; la cosecha es su renta»). (N. del T.).

¹⁴ Paul Collier, «Rebellion as a Quasi-Criminal Activity», *Journal of Conflict Resolution*, 44, N° 6, diciembre de 2000, pp. 840-841. Collier observa que rebelión y crimen, especialmente el crimen organizado, son análogos pero no idénticos.

dos.¹⁵ Su tesis tenía una obvia relevancia para explicar las guerras degradadas e insolubles de África, así como la intensificación del conflicto en lugares como Colombia y Afganistán, debido al acceso de los actores armados a los ingresos derivados del comercio ilegal de narcóticos.

Sin embargo, y como cabía esperar, el casi categórico rechazo inicial de Collier de los motivos de queja como causa fundamental de rebelión agitó el ambiente, y provocó la furiosa respuesta de algunos intelectuales que insistían en que la historia y la política seguían siendo pertinentes. Algunas de las críticas a Collier cuestionan hasta qué punto las correlaciones estadísticas que indican riesgo o probabilidad de conflicto permiten dar un salto metodológico al terreno de la causalidad, y señalan las dificultades de discernir la motivación y los objetivos rebeldes de las prácticas o pautas observables de una conducta que busca el beneficio.

Con el tiempo, Collier ajustó su tesis y se apartó de lo relativo a la causalidad o motivación para centrarse, en cambio, en las características que hacen al conflicto «viable» o duradero.¹⁶ En otras palabras, había agravios objetivos presentes en muchas sociedades, pero no todas

¹⁵ El politólogo Michael Ross estableció la distinción entre «recursos susceptibles de ser robados», como las piedras preciosas, la madera y la coca, que son fácilmente transportables por grupos pequeños de personas, y «recursos no susceptibles de ser robados», como el petróleo y el gas natural, que dependen de mayores inversiones de capital y son más difíciles de transportar. Ross relacionaba diferentes tipos de bienes con diferentes clases de conflictos internos. Los recursos no susceptibles de ser robados, indicó, tendían a producir conflictos separatistas, mientras que los recursos susceptibles de ser robados producían conflictos de naturaleza no separatista. Los casos incluidos en este libro no apoyan la tesis de Ross. Tanto en Colombia como en Angola, las rentas derivadas del petróleo sirvieron de respaldo a conflictos no separatistas, proporcionando ingresos al gobierno del Movimiento Popular para la Liberación de Angola y, mediante la extorsión del sector petrolero, facilitando millones de dólares de ingresos al Ejército Nacional de Liberación de Colombia. Véase Michael L. Ross, «Oil, Drugs, and Diamonds: The Varying Roles of Natural Resources in Civil Wars», en Karen Ballentine y Jake Sherman (Eds.), *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 2003, pp. 47-70.

¹⁶ Jake Sherman (relator), *The Economics of War: The Intersection of Need, Creed and Greed*, Woodrow Wilson International Center for Scholars e International Peace Academy, Washington DC y Nueva York, 2002, p. 28. Véase también Paul Collier, Anke Hoefler y Mans Soderbom, «On the Duration of Civil War», World Bank Policy Research Working Paper, WPS2681, fotocopia, 30 de septiembre de 2001, donde los autores sostienen que «las rebeliones se inician cuando son viables [...] con independencia de las posibilidades de alcanzar objetivos de posconflicto» y «persisten a menos que las circunstancias cambien».

ellas estaban en guerra y sólo algunas poseían los medios para sostener una rebelión.¹⁷ Pero al establecer un péndulo analítico que oscilaba de forma radical entre las explicaciones económicas de la guerra civil y las basadas en el agravio, invitó a la comunidad académica y política a devolverlo al punto de equilibrio, es decir, una combinación de explicaciones de tipo económico, político, social e histórico y, por tanto, de enfoques integrados para su resolución.¹⁸

Las interacciones: actores e intereses

Los esfuerzos para ampliar la comprensión teórica del papel que desempeñan los recursos económicos en la guerra¹⁹ han subrayado hasta qué punto las guerras civiles no son estáticas: los objetivos rebeldes iniciales, como tomar el poder político o la secesión, pueden cambiar durante el transcurso del conflicto, a medida que los cálculos económicos interactúan con los agravios subyacentes o los superan como motivo de la violencia.²⁰ La abundancia de recursos y la codicia, a su vez, tienen un profundo impacto en los movimientos rebeldes, al fomentar la fragmentación y la ruptura del liderazgo, el mando y el control centralizados e impedir, en periodos de crecimiento o expansión rápidos del número de tropas rebeldes, la formación ideológica de los reclutas.²¹

¹⁷ En un libro de 2003, Collier y otros autores ofrecieron un argumento mucho más matizado sobre la relación entre agravio, codicia y etnia, distinguiendo entre las causas fundamentales (que pueden incluir factores políticos como la naturaleza de las instituciones) y las fuerzas que perpetúan el conflicto. Los autores argumentan que «la causa fundamental clave del conflicto es el fracaso del desarrollo económico». Paul Collier *et al.*, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Oxford University Press para el Banco Mundial, Nueva York, 2003, p. 53.

¹⁸ Reconocemos nuestra gran deuda con la International Peace Academy de Nueva York, cuyas publicaciones constituyen la fuente más extensa de bibliografía sobre los programas económicos de las guerras civiles.

¹⁹ Véase, por ejemplo, el número de diciembre de 2000 del *Journal of Conflict Resolution*, 44, N° 6, dedicado al análisis económico de los conflictos civiles.

²⁰ David Keen, «Incentives and Disincentives for Violence», en *Greed and Grievance*, *Op. Cit.*, pp. 19-41.

²¹ Charles Cater, «The Political Economy of Conflict and UN Intervention: Rethinking the Critical Cases of Africa», en Ballentine y Sherman (Eds.), *The Political Economy of Armed Conflict*, *Op. Cit.*, p. 35; y Karen Ballentine, «Beyond Greed and Grievance: Reconsidering the Economic Dynamics of Armed Conflict», en *Ibidem*, p. 270.

Los motivos y objetivos económicos no son competencia exclusiva de las fuerzas rebeldes, sino que también pueden incluir a dirigentes personalistas de «estados en la sombra» corruptos, que potencian al máximo el uso de la violencia para «gestionar sus propios entornos económicos», desvían recursos estatales para su enriquecimiento personal y crean redes de influencia en vez de proveer bienes públicos como seguridad y gobernanza económica.²² Al describir en estos términos a estados de África Central como Angola, Sierra Leona y el Zaire/Congo, por ejemplo, el politólogo William Reno ha mostrado cómo algunos líderes han sustentado su poder personal y obtenido riquezas para sí mismos mediante la manipulación abierta y clandestina de los mercados y, en ocasiones, con la connivencia de inversores extranjeros en enclaves de recursos naturales como el petróleo.²³

El papel de la globalización, al facilitar las aspiraciones de las partes combatientes, ha resultado un aspecto importante de la bibliografía sobre la economía política de las guerras civiles. Como han indicado Mary Kaldor y otros autores, la capacidad de los actores en conflicto (estados, «estados en la sombra» y actores no estatales) para obtener ingresos de materias primas legales e ilegales depende de relaciones comerciales transfronterizas e internacionales, incluidas las de naturaleza criminal.²⁴ La desregulación y la liberalización de la era global han facilitado más a los actores armados establecer los vínculos de mercado y de otra índole necesarios para la supervivencia económica.²⁵ En otras palabras, las

²² William Reno, «Shadow States and the Political Economy of Civil Wars», en Berdal y Malone (Eds.), *Op. Cit.*, p. 55. Reno define «estado en la sombra» como un concepto que explica «la relación entre corrupción y política». Los estados en la sombra son «producto de una dirección personalista, normalmente construida tras una fachada de soberanía estatal de derecho» (p. 45). (Ver también William Reno, «Economías, violencia y estados en África», en Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo, (Coord.), *Políticas mundiales, Tendencias peligrosas. Anuario CIP 2001*, Icaria-CIP, Barcelona, 2001, pp. 19-51). (N. del T.).

²³ Reno, *Ibidem*, pp. 43-68. En otras ocasiones, Reno y otros autores han calificado a estos gobiernos de «cleptocracias».

²⁴ El hecho de que no se hayan abordado los vínculos regionales de las economías de guerra ha acrecentado las dificultades para alcanzar acuerdos de paz. Véase Michael Pugh, Neil Cooper y Jonathan Goodhand, *War Economies in a Regional Context: Challenges of Transformation*, Lynne Rienner, Boulder, 2004.

²⁵ Mark Duffield, «Globalization, Transborder Trade, and War Economies», en Berdal y Malone (Eds.), *Op. Cit.*, pp. 73-74.

relaciones y redes transnacionales desreguladas que sostienen el comercio legal, pueden también ser explotadas para aumentar la capacidad de autofinanciación de los empresarios de los conflictos, constituyendo lo que algunos estudiosos denominan el «lado oscuro de la globalización».²⁶ Algunas de las respuestas políticas a conflictos en los que están presentes los ingresos derivados de los recursos están precisamente encaminadas a reducir o limitar la capacidad de la «mano libre» del mercado para generar ingresos para las partes combatientes.

Las ideas más cruciales derivadas del debate académico en torno a la tesis de Collier sobre la codicia incluyen no sólo que los ejes conductores económicos y políticos de un conflicto están interrelacionados y cambian con el tiempo, sino también que en el riesgo de guerra civil intervienen cuestiones sobre gobernanza política y económica cuando está presente la riqueza derivada de los recursos. Como apuntaba Karen Ballentine, «la capacidad relativa del estado de desempeñar funciones básicas, incluidas las de proveer seguridad, un gobierno efectivo en todo su territorio y la distribución equitativa de bienes públicos, guarda una relación directa con la incidencia de los conflictos armados».²⁷ Los estados débiles o en desintegración, o los «capturados» por una elite cleptocrática, carecen de estas capacidades, así como de la legitimidad derivada del desempeño de sus funciones básicas. Las quiebras de la gobernanza generan motivos de queja y, lo que es igualmente importante, contribuyen a la «estructura de oportunidad que hace militar y económicamente viables los desafíos violentos».²⁸

Es preciso ampliar la comprensión de la interacción entre las dimensiones económicas, políticas y sociohistóricas de los conflictos armados. De forma más precisa, se hace necesario abordar las cuestiones de «necesidad, credo y codicia», en el que se combinan agravios que van desde la represión política a la privación económica («necesidad»),

²⁶ Karen Ballentine y Jake Sherman, «Introduction», en Ballentine y Sherman (Eds.), *Op. Cit.*, pp. 1-3; Cater, «Political Economy of War and Peace», *Ibidem*, p. 3.

²⁷ Karen Ballentine, «Introduction», en Ballentine y Sherman (Eds.), *Op. Cit.*, p. 9.

²⁸ Ballentine, *Ibidem*, p. 9. Sobre cuestiones de gobernanza y legitimidad y su relación con las guerras civiles, véase Mohammed Ayoob, «State Making, State Breaking, and State Failure», en Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall (Eds.), *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, United States Institute of Peace Press, Washington, DC 2002, pp. 37-51.

la creencia generalizada y los sentimientos de identidad («creencia») —y particularmente, la privación selectiva y la discriminación basadas en esas creencias e identidades— y las ambiciones personales o de determinadas facciones de obtener ganancias particulares («codicia»), para producir conflictos con múltiples motivos superpuestos, tanto colectivos como privados.²⁹

La formulación de «necesidad-credo-codicia» está destinada a abordar los principales obstáculos para mediar en conflictos étnicos o basados en credos. Pero al centrarse en la resolución de conflictos, se identifica una distinción clave: aunque los conflictos basados en la necesidad y en el credo buscan una reparación de los agravios y, por ello, soluciones a problemas, los conflictos basados en agravios (incluidos los que están sumidos en el discurso de la necesidad o el credo) buscan justo lo contrario: la continuación de la guerra como vía de enriquecimiento personal. La consecuencia obvia es que hay que prevenir o resolver los conflictos basados en la necesidad y el credo antes de que asuntos relacionados con la codicia alteren fundamentalmente y, quizás irremediabilmente, el análisis de coste-beneficio de las partes combatientes.

Necesidades, satisfacciones: algunos términos necesarios en el análisis de conflictos

Aun cuando no siempre coinciden pobreza y conflicto, cuesta poco imaginar que los agravios relativos a la privación de necesidades básicas tienen un papel motor en el conflicto. Las necesidades son cualidades generales que requieren las personas para existir. Por definición, las personas satisfechas (que no son lo mismo que personas ricas) no se rebelan. La satisfacción y la insatisfacción pueden relacionarse con

²⁹ Ver I. William Zartman, «Managing Ethnic Conflict», First Perlmutter Lecture, *Foreign Policy Research Institute Wire*, 6, N° 5, 1998, pp. 1-2; I. William Zartman, «Mediating Conflicts of Need, Greed, and Creed», *Orbis*, 44, N° 2, primavera de 2000, pp. 255-266; y I. William Zartman, «Sources and Settlements of Ethnic Conflicts», en Andreas Wimmer, Richard Goldstone, Donald Horowitz, Ulrike Joras y Conrad Schetter (Eds.), *Facing Ethnic Conflicts: Toward a New Realism*, Rowman & Littlefield, Lanham, Maryland, 2004.

muchos valores, no sólo con el bienestar. Los motivos de queja provienen de necesidades no cubiertas, privaciones injustificadas, heridas percibidas y resentimiento y, por tanto, guardan relación con otras dimensiones como la distribución y la justicia.

Los términos clave —satisfacción, no cubiertas, injustificadas, heridas, percibidas, resentimiento, incluso necesidades— son subjetivos y percibidos de forma diferente por diferentes personas en momentos diferentes. La distribución afecta al «qué» o el objeto de las quejas, lo que en última instancia guarda relación con los elementos materiales básicos que las personas consideran que necesitan, sea directa o indirectamente como represión, exclusión y no participación en el control del reparto por medio de puestos y valores. La (in)justicia afecta al «porqué» o la razón de las quejas. Hay diversas teorías que tratan de explicar cuándo se considera injusta la distribución o la privación. Las más convincentes son el silogismo de Aristóteles: «Los inferiores se convierten en revolucionarios para ser iguales, y los iguales para ser superiores»,³⁰ y la teoría de Davies-Gurr de la privación relativa de satisfacciones decrecientes medidas frente a expectativas crecientes. Pese a toda su perspicacia, la primera no aborda la pregunta de cuándo, y la segunda sigue dejando mucho margen para interpretar la respuesta.

Una de las respuestas se articula en relación con el segundo factor, las reivindicaciones basadas en la identidad o el credo. Algunos tipos de conflicto comienzan cuando las personas se sienten discriminadas por razones atributivas, es decir, por lo que son. La identidad atributiva es una cualidad específica de los grupos y puede derivar de la raza o la etnia, pero también de otras relaciones fijas aunque menos genéticas, como la religión o la nacionalidad. Al igual que la necesidad, el credo en sí mismo no desemboca en conflicto. Sólo cuando dos identidades están en una relación mutua de suma cero —es decir, cuando una no puede ser ella misma salvo a expensas de que la otra sea ella misma—, o cuando la necesidad se circunscribe o se dirige a un grupo de identidad, surge el conflicto. De modo similar, no todas las identidades son fuente de conflicto, y la idea de conflictos primordiales sobrevive únicamente en las mentes de los periodistas. La justicia suele unirse a la identidad,

³⁰ Aristóteles, *Política*, Editora Nacional, Madrid, 1977.

cuando ésta se despierta, para servir de puente al silogismo de Aristóteles: ¿Por qué se nos ha privado injustamente y por qué se nos debería favorecer justamente? Pero, de nuevo, el hecho de que sólo algunas identidades sean fuente de conflicto no significa que la ausencia de identidades lo sea, lo que suscita de nuevo la pregunta del qué, cuándo y por qué. La discriminación selectiva ofrece una hipotética respuesta, que además hace de puente entre la pobreza y los recursos.

Al igual que las necesidades y la identidad, los recursos son intereses en torno a los cuales se producen conflictos. Aunque algunas explicaciones hacen hincapié en su demanda, como objetivo de demandas conflictivas que compiten entre sí, una variedad actual de explicaciones económicas se centra en la oferta o disponibilidad de recursos como fuente y explicación de los conflictos.³¹ Los recursos pueden considerarse objeto de conflicto debido a su privación general o a la discriminación específica contra uno o más grupos de identidad, pero también pueden verse de forma positiva, como una oportunidad y una invitación a la adquisición. Aun así, sin caer en la trampa de un exceso de racionalidad, debe haber algún elemento motivacional de insatisfacción con la situación vigente para que algunas personas (y sobre todo seguidores) asuman el riesgo de un conflicto o busquen el beneficio económico que compensa ese riesgo. Lo que lleva la búsqueda causal, de nuevo, a los motivos de queja.

Hacen falta uno o varios modelos del proceso de generación y alimentación de conflictos violentos que estén respaldados por suficientes casos significativos para que merezca la pena someterlos a prueba. La pregunta inicial al construir este modelo es: ¿Por dónde empezar? El modelo ha de comenzar con la identificación de un contexto integrado por condiciones que causaron la conciencia del problema y una reacción de conflicto.

En los casos que se estudian aquí, estas condiciones se caracterizaron por una privación de algún tipo. En condiciones de penuria, algunas partes de la población se sintieron abandonadas. Sin embargo, este dato general plantea varias preguntas para ser el comienzo de una explica-

³¹ Véanse I. William Zartman (Ed.), *Governance as Conflict Management*, Brookings Institution Press, Washington DC, 1995; y Francis Deng *et al.*, *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*, Brookings Institution Press, Washington DC, 1996, especialmente el capítulo 2.

ción satisfactoria. ¿Cuánto explican las teorías de la privación? ¿Por qué fueron abandonadas las poblaciones? ¿Por qué, entre tantas personas abandonadas, sintieron éstas que lo fueron de forma específica? Aunque no hay duda de que la pobreza por sí sola no explica el surgimiento de la rebelión, puesto que muchos pobres no se sublevan, la pobreza era, sin embargo, la característica común y, más en concreto, la pobreza expresada como privación sustancial en relación con unas expectativas acrecentadas.

El origen del aumento de las expectativas puede ser diverso. En algunos casos, fue una independencia que no produjo los beneficios esperados. En otros casos similares, fue un acuerdo de paz para poner fin a una guerra civil que aportó beneficios insuficientes o desiguales. Y en otros más, fue un esfuerzo de modernización prometido que arrojó los mismos resultados, desiguales o decepcionantes en general. Parece que la pertinencia de una explicación basada en la privación en relación con unas expectativas acrecentadas está presente en general, pero esa explicación sigue siendo casi tan burda como la propia explicación de la pobreza. Siempre, o muchas veces, se puede encontrar alguna fuente de satisfacciones decrecientes que subyace en el fondo de las agresiones nacidas de la frustración. De nuevo, el único problema es que no todas las frustraciones producen agresión.

Otros agentes: estados y empresarios políticos

Otro factor que contribuye al contexto de conflicto es la ausencia de una autoridad y de un gobierno efectivos del estado, que suele manifestarse como un estado en desintegración o desintegrado.³² En algunos casos, era un estado débil que no puede suministrar los bienes y servi-

³² Se emplea aquí «estado desintegrado» para referirse a «una situación en la que se han desmoronado la estructura, la autoridad (el poder legítimo), la ley y el orden político» (Zartman, *Elusive Peace, Op. Cit.*, p. 1). «Estados en desintegración» son aquellos que han fracasado rotundamente en el desempeño de una o varias de sus funciones, pero que aún existen como estructura de gobierno. Robert I. Rotberg (Ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Brookings Institution Press, Washington DC, 2003; Robert I. Rotberg (Ed.), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton University Press, Princeton, 2004.

cios que debe a la población, y a menudo incapaz de volver a levantarse después de un conflicto interno o de una guerra de independencia previos. En otras ocasiones, era un estado que se había desintegrado por completo y vaciado de sus recursos y capacidades, muchas veces por obra de un líder avaricioso que había privatizado las empresas públicas para beneficio de su propio bolsillo, distanciado a la población e incluso, en ocasiones, destruido la sociedad civil. Peor que la incapacidad general es la capacidad y la corrupción de prebendas, en las que la pobreza está causada por (y causa a su vez) unos líderes avariciosos que acaparan los principales recursos del estado, reprimiendo a quienes protestan por su exclusión. Por tanto, la causa que subyace tras las condiciones de privación generalizada o localizada era la incapacidad sectorial o global del estado y la codicia de sus gobernantes. Pero una vez más, si bien la desintegración de un estado hace salir casi inevitablemente a los perros para pelearse por su cadáver, el hundimiento del estado u otros tipos inferiores de debilidad de éste son sólo pasos en el proceso de desintegración y no siempre desembocan en conflicto.

Quizá se está analizando el problema desde una perspectiva equivocada. La pobreza, y específicamente la sensibilizada por la privación relativa, crea las condiciones en las que puede crecer el conflicto; mientras la incapacidad del estado, desde la debilidad hasta la desintegración total pasando por su hundimiento, crea las condiciones en las que pueden crecer la pobreza y la privación. La cadena causal puede aplicarse a todo el estado o a las regiones abandonadas, lo que produce diferentes tipos de conflicto.³³ Juntos, estos elementos crean una situación que puede denominarse necesidad, que han de describirse y explicarse con los términos apropiados de análisis y que constituyen las contribuciones subjetivas y objetivas a la sensación de agravio.

Ambos elementos son componentes necesarios pero insuficientes en el surgimiento del conflicto interno. Lo que hace falta es algún elemento adicional que saque los casos de conflicto de las condiciones previas al conflicto, un desencadenante que haga estallar la reacción o un catalizador que cristalice la solución. Con frecuencia la búsqueda de este elemento ha recurrido a ciertos aspectos de las condiciones existen-

³³ Zartman, *Elusive Peace*, *Op. Cit.*

tes, como la profundidad de la pobreza, la masa crítica o la concentración de población. Pero estos no son más que algunas dimensiones de las condiciones básicas, que suelen crearse una vez que ha comenzado el conflicto o en el momento en que éste se desencadena. Lo que hace falta es una variable exógena que tenga en cuenta los caprichos de los fenómenos humanos o sociales que se examinan.

Uno de estos elementos es el empresario político. Hace falta un agente de liderazgo para cristalizar las reacciones subjetivas en condiciones objetivas para el conflicto.³⁴ Hace falta que un pirómano arroje una cerilla a la pila de yesca social. La debilidad del estado crea un espacio abierto para quienes quieren llenar el vacío; la privación les proporciona una causa para hacerlo.

Sin embargo, rara vez los empresarios políticos pueden —en realidad, nunca— movilizar a toda una población. La necesidad o la privación no sólo pueden ser selectivas como consecuencia de la selección o discriminación del gobierno (o por una condición natural o accidental), sino que la eficacia del empresario depende de su capacidad para atraer de forma selectiva a una parte de la población. La movilización depende de su capacidad para aprovechar su sentido de la identidad, como fuente positiva de fusión, y su sensación de discriminación como fuente negativa. El hecho de que estén objetivamente peor que otras partes de la población tiene sólo una importancia secundaria: como en muchos aspectos de la política social, los hechos objetivos hacen más creíble la sensación subjetiva de privación selectiva, pero ésta no depende de ellos. La identidad se convierte en el principal recurso en la generación del conflicto, y así el proceso pasa de la necesidad al credo.

La identidad interviene en todos los conflictos, aunque de muchas formas diferentes. En la época actual, suele adoptar la forma de identidad étnica, en parte porque el grupo étnico es la agrupación social más fácil de movilizar, y en parte —y como consecuencia de ello— porque la discriminación suele ser ejercida por un grupo étnico contra otro. En

³⁴ Michael Brown, «The Causes and Regional Dimensions of Internal Conflict», en Michael Brown (Ed.), *The International Dimensions of Internal Conflict*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1996, pp. 575 y ss.; Tui de Figueiredo y Barry Weingast, «The Rationality of Fear», en Barbara Walter y Jack Snyder (Eds.), *Civil Wars, Insecurity and Intervention*, Columbia University Press, Nueva York, 1999; Jane Holl [Lute] et al., *Preventing Deadly Conflict*, Carnegie Corporation, Nueva York, 1997, pp. 29-30.

una época anterior, la identidad se basaba muchas veces en un llamamiento nacionalista en una situación anticolonial. En ambas épocas, la religión ha contribuido a reforzar las dos formas de identidad, y en ocasiones las ha sustituido. Pero en una época anterior, la clase también proporcionaba una forma de llamamientos a la identidad, ofreciendo una fácil identificación tanto del objetivo como del agente de la discriminación. En todos los casos, el credo es una base potente para la justicia y un llamamiento aglutinador de apoyo y reparación.³⁵

Puesto que la identidad se convierte en un elemento en la generación del conflicto, tiene su propia dinámica de movilización. En una fase política inicial de petición, los portavoces del grupo demandante reclaman la reparación por la discriminación que ejercen las autoridades, respaldados por la movilización simbólica del grupo referente; si sus demandas no son satisfechas, el conflicto pasa a una fase de fusión, en la que los empresarios políticos compiten por el liderazgo exclusivo del grupo referente y trabajan para unirlos tras ellos en su rivalidad política interna, intentando eliminarse mutuamente. Una vez que se ha logrado la fusión, el líder que surge puede volver al conflicto con las autoridades y utilizar el grupo de apoyo fusionado como arma contra el gobierno. El grupo de identidad abarca todo el espectro de las fuentes de poder; proporciona tropas, legitimidad, dinero, subsistencia, cobertura y otros elementos necesarios para la lucha. Con estos apoyos, el grupo de identidad y sus líderes pueden recurrir al enfrentamiento.³⁶ En este momento, el curso del conflicto puede verse afectado por muchos factores, pero básicamente está determinado por la correlación de fuerzas entre ambos bandos.

Sin embargo, si el conflicto se bloquea en su fase de enfrentamiento, se abren otras posibilidades. Cuanto más prolongada sea la lucha, más presión se ejerce sobre los recursos y más importante, incluso predominante, es la búsqueda de recursos. Al mismo tiempo, cuando más prolongada sea la lucha, más importante y, por tanto, divisiva, se vuelve la cuestión táctica, es decir, el debate sobre cómo dirigir la lucha, y sobre

³⁵ Georg Simmel, *Conflict*, Free Press, Glencoe, Illinois, 1955; Lewis Coser, *The Functions of Social Conflict*, Free Press, Glencoe, Illinois, 1956.

³⁶ Zartman, *Elusive Peace*, *Op. Cit.*; I. William Zartman, «Toward a Theory of Elite Circulation», en I. William Zartman (Ed.), *Elites in the Middle East*, Praeger, Nueva York, 1980.

todo, si hay que ajustar los fines y buscar una solución de compromiso, o ajustar los medios y recurrir a tácticas más violentas.³⁷ La división entre facciones devuelve el conflicto a la fase de fusión y hace que la rebelión sea sometida a tácticas divisivas por parte del gobierno.

Dado que cada vez es más difícil obtener recursos, los líderes del conflicto se ven abocados a una búsqueda cada vez más intensiva de medios para mantenerlo, hasta que abandonan los propios fines. Cuanto más prolongada sea la lucha, mayor es la presión y la tentación de pasar a un tiempo de codicia. Los medios privatizados se convierten en la única vía para mantener a los seguidores, porque los fines originales de necesidad y credo tienen pocas posibilidades de alcanzarse, y las tácticas se orientan hacia la consecución de medios, abandonando los fines. El conflicto entra en una fase de punto muerto blando, interesado y estable («situación 5 S», por sus siglas en inglés), un cómodo lugar de descanso para la rebelión y una división aceptable de territorios para el gobierno.³⁸ En el mejor de los casos, el conflicto cae presa de la «maldición de Robin Hood», donde la vida en el bosque de Greenwood se hace sostenible y agradable, y la victoria, si es que llega algún día, significa la muerte de los «hombres alegres» y de su jefe.

En resumen, el modelo de conflicto interno comienza con el abandono por parte del estado en un momento de expectativas crecientes, lo que produce una realidad y una sensación de privación, o agravio, en el primer acto, llamado necesidad. Esta sensación es movilizadora hacia el conflicto por empresarios políticos que cultivan la realidad y la percepción de la privación selectiva de un grupo de identidad y se basan en ella, llevando el conflicto hasta el segundo acto, llamado credo. La identidad no es sólo la base del conflicto, sino también un medio y la fuente de otros medios necesarios para sostenerlo. En el curso del enfrentamiento, el conflicto puede desembocar en la victoria de uno u otro bando, o en la resolución. Pero si llega a un punto muerto antes de su resolución y los actores se quedan sin recursos, puede pasar a la búsqueda de medios que sustituyan la búsqueda original de fines, llevando a am-

³⁷ Richard Gibson, *African Liberation Movements*, Oxford University Press para el Institute of Race Relations, Oxford, 1972.

³⁸ Zartman, *Elusive Peace*, *Op. Cit.*; I. William Zartman, «Analyzing Intractability», en Chester Crocker, Fen Hampson y Pamela Aall (Eds.), *Grasping the Nettle: Analyzing Cases of Intractability*, United States Institute of Peace Press, Washington, 2004.

bos bandos al tercer acto, llamado codicia. La codicia, en la tercera fase, deforma y oculta las bases originales de la necesidad y el credo, y se apropia del conflicto, llevándolo desde los beneficios sociales (de grupo) a los personales (individuales).

Implicaciones para la prevención y gestión de conflictos

Todo esto indica tres momentos de intervención en los que se puede hacer algo para invertir el proceso del conflicto: al principio, en el medio y al final. Cada uno de ellos exige determinados remedios básicos, aunque de diferente tipo.

Las posibilidades de la prevención en tiempos de necesidad dependen, sobre todo, del fortalecimiento del estado para que pueda desempeñar sus funciones de proveer y, secundariamente, controlar. El buen gobierno es la gestión del conflicto realizada por medio de estas dos funciones de salida, que deben mantenerse en equilibrio para poder desempeñar las funciones de entrada de apoyo y demanda por parte de la población.³⁹ Los estados débiles, incapaces de satisfacer las demandas de sus ciudadanos en general o en grupos, con provisiones debidamente equilibradas y con controles sensatos cuando sean necesarios, invitan al conflicto y están mal preparados para manejarlo. Puede existir la tentación de dejar solos a los estados débiles o incluso en desintegración, pero los estados débiles son conflictos en espera de suceder. El análisis, respaldado por los casos, ha demostrado que los estados débiles cargados de expectativas crecientes son oportunidades listas para los empresarios políticos en el conflicto, cuya aparición no es más que cuestión de suerte. Esto es un riesgo excesivo para los estados, sus poblaciones y, en última instancia, para la comunidad mundial.

Lo que aún es más grave, este análisis indica que la debilidad del estado y su codicia se alimentan mutuamente en un círculo vicioso. Los recursos y suministros decrecientes incitan a los líderes a acaparar las pequeñas cantidades restantes de beneficio disponible para sí mismos, reduciendo así aún más la capacidad del estado y acrecentando el descontento popular por las expectativas no satisfechas y las necesidades

³⁹ Zartman, *Governance as Conflict Management*, *Op. Cit.*

no cubiertas. El resultado es una mentalidad de «época de la depresión», en la que una sucesión de líderes militares toman el poder durante periodos breves y enriquecedores para ellos, como en Sierra Leona, o hay un mandato más estable porque es más represivo, que sólo hace que el conflicto resultante sea más insoluble, como en el Zaire/Congo. Abordar la base de necesidad del conflicto suele exigir abordar primero la base de necesidad de la codicia del estado.

La debilidad y la desintegración del estado son producto de numerosas causas, en todos los niveles. Las fuerzas externas, como una sequía o las condiciones comerciales para las exportaciones de materias primas, se cobran sus víctimas, más allá de las capacidades del estado para manejar el desafío. Interviene también la incapacidad interna o la tendencia a la autodestrucción, pues los líderes del gobierno embarcados en un camino erróneo no están ansiosos por reconocer sus errores y cambiar de rumbo. Cuando tomar el camino erróneo es rentable y el beneficio se convierte en su motivo, los llamamientos al espíritu cívico y a evitar el conflicto en el futuro carecen de poder de persuasión. Igual que en el caso de los empresarios políticos del conflicto, la aparición de líderes de estado capaces de afrontar sus desafíos es también cuestión de suerte. La comunidad internacional, trabajando por medio de estados o instituciones internacionales interesadas, también puede dejar que sus preocupaciones en el ámbito de la política mundial anulen las necesidades locales de ayuda y contribuir por tanto a la debilidad del estado y al conflicto, así como al fortalecimiento del estado y a su receptividad.⁴⁰ La amplia gama y la naturaleza entrelazada de las causas de la desintegración del estado hacen difícil anticiparse a la aparición de la necesidad.

Las normas cambiantes del siglo XXI podrían aumentar las posibilidades de una intervención constructiva en estos casos y suprimir las razones de la política global para proteger a regímenes incompetentes, aunque también pueden eliminar el interés por realizar intervenciones costosas y delicadas en estados pobres, débiles y «poco importantes».

⁴⁰ Robert Rotberg (Ed.), *Preventing Failure*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 2004; I. William Zartman, «Early and 'Early Late' Prevention», en Simon Chesterman, Michael Ignatieff y Ramesh Thakur (Eds.), *Making States Work*, United Nations University Press, Tokio, 2004.

Hay que reconocer que la prevención es difícil de ejercer y de justificar.⁴¹ La amenaza de un conflicto generalizado como consecuencia de la debilidad y la discriminación del estado podría respaldar la justificación para la intervención de la comunidad internacional, pero sigue siendo difícil encontrar prácticas adecuadas y eficaces.⁴²

El refuerzo del estado implica consolidar su capacidad institucional para manejar las demandas y dar respuestas políticas adecuadas. La capacidad institucional procede de unos órganos de confianza, responsables y representativos, y de rutinas para tratar las necesidades y responder a ellas de forma equitativa; las políticas adecuadas provienen de un análisis claro y de respuestas informadas. Si no existen en el ámbito nacional, como consecuencia de la debilidad del estado, es competencia de la comunidad internacional asesorar, pedir e impulsar reformas. La imposición sigue estando más allá de las normas y capacidades internacionales.⁴³

Abordar el conflicto en su periodo intermedio, mientras sigue en las fases de credo, podría ser más prometedor, aunque sólo sea porque el conflicto proporciona su propia urgencia y la justificación de alguna medida para la recuperación. En este periodo, el control del conflicto exige primero el final, o al menos una suspensión, de la violencia, y después el diseño de un nuevo sistema político capaz de responder a los motivos de queja que dieron origen al mismo. Gestionar un conflicto ya en curso tiene la ventaja de tratar con bandos y motivos de queja más o menos claros, que podrían no ser evidentes en el periodo anterior. También tiene la ventaja de que se opera en un contexto de maduración, donde puede aprovecharse un punto muerto mutuamente perjudicial o, si éste no existe o no se percibe, ser producido por la parte interviniente para empujar a las partes a que estudien medidas para gestionar el conflicto. Sin embargo, tiene la desventaja de que se produce en medio de heridas y agravios recientes, cuando ya no se puede poner fin al conflic-

⁴¹ Gareth Evans y Mohamed Sahnoun (Ed.), *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, International Development Center, Ottawa, 2001; Chesterman, Ignatieff y Thakur, *Making States Work*, *Op. Cit.*

⁴² Collier *et al.*, *Breaking the Conflict Trap*, *Op. Cit.*

⁴³ Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge, 1960, p. 195.

to abordando las quejas de fondo originales. Así pues, la invención de un nuevo sistema político que incluya a los marginados es probablemente un requisito adicional para la restauración de la democracia.

Es raro encontrar la capacidad para implantar estas medidas entre las propias partes del conflicto, que suelen estar muy ocupadas en él como para pensar en medidas para ponerle fin. Hacen falta mediadores externos: las partes de un conflicto necesitan ayuda. Estos mediadores podrían tener que actuar como comunicadores, para hacer que las partes se oigan mutuamente; como formuladores, para hacer que se centren en nuevas ideas para una solución; o incluso como manipuladores, para ampliar sus opciones y proporcionar mejores resultados que los alejen del conflicto.⁴⁴

Más allá de los mediadores están las reformas necesarias: las demandas de inclusión, y no sólo la reparación de los motivos de queja del pasado, fueron objeto de reformas en los sistemas políticos de Líbano, Colombia, Zaire, Afganistán, Angola y Sierra Leona. No se contentaban con promesas de nuevos suministros y distribuciones, sino que los grupos y poblaciones marginados exigían estar entre los proveedores y distribuidores. En esta fase, no era una lucha por los recursos materiales lo que motivaba a los grupos y sustentaba el acuerdo, sino una demanda de recursos políticos mediante el reparto del poder, a fin de decidir la distribución de los recursos. Grupos de identidad de denominaciones diversas de Líbano, Sierra Leona, Zaire y Angola «querían entrar» y no se conformaban con una mera redistribución de recursos por parte de un gobierno a quien ya no consideraban legítimo. El proceso de integrarlos puso fin, en cierta medida, a los conflictos en la fase de credo.

Por si los obstáculos para la reducción del conflicto en los periodos anteriores no fueran suficientes, es al «final» del conflicto, cuando la carrera hacia la codicia ha desvirtuado la rebelión y debilitado aún más al estado, cuando la tarea de ponerle fin adquiere enormes proporciones. Hay que sacar de sus guaridas a los rebeldes, pero también hay

⁴⁴ Saadia Touval e I. William Zartman (Eds.), *International Mediation in Theory and Practice*, Westview Press, Westport, Connecticut, 1985; Saadia Touval e I. William Zartman, «International Mediation after the Cold War», en Chester Crocker, Fen Hampson y Pamela Aall (Eds.), *Turbulent Peace*, United States Institute of Peace Press, Washington, 2001.

que volver a ensamblar los estados para que comience la actividad de gobierno. Por algún motivo (que, curiosamente, podría tener relación con cuestiones de legitimidad), parece más fácil sobornar a los gobernantes avariciosos que a los matones que roban, como demuestran los casos de Jean-Bedel Bokassa, del «Imperio» Centroafricano, Charles Taylor de Liberia, François Duvalier y Raoul Cedras de Haití, el difunto Idi Amín de Uganda, y Fernando Marcos de Filipinas, entre otros.

No está claro si se puede someter a control a los conflictos que han pasado al periodo de codicia sin recurrir a la fuerza militar. Los líderes —tanto los gobernantes como los rebeldes— no sólo codician dinero sino poder. La única forma de ponerlos bajo control es amenazar, o en última instancia eliminar, el suministro de poder y de dinero.

A comienzos del siglo XXI, Afganistán y Sierra Leona son ubicaciones internacionales que surgen lentamente de su desintegración, y Líbano y la República Democrática del Congo (RDC) están ocupados por sus vecinos. Reinstaurar una autoridad legítima y receptiva está siendo un desafío agotador para los cuatro países. Líbano va por delante de los demás porque su acuerdo de paz llegó una década o más antes y porque se han utilizado las poderosas armas de Siria para instalar un estado, legítimo o no. En Colombia, Perú y Angola, el estado se ha reforzado de hecho en diversos grados merced a su respuesta al conflicto. Pero el mandato del estado en Afganistán, la RDC, Colombia y Angola sigue siendo ineficaz en grandes partes de su propio territorio, y en muchos de estos países las rebeliones se han vuelto tan indómitas porque se han enganchado sin remedio al dinero de la droga. Todos estos casos son el argumento más convincente a favor de abordar el conflicto en una fase temprana, antes de que la pobreza se convierta en discriminación y de que se privaticen tanto el gobierno como la protesta. En cuanto a la necesidad, el credo y la codicia, los males que alimentan los conflictos, lo mejor es detenerlos pronto, no sea que la necesidad alimente el credo, y el credo alimente la codicia.

EL ESCENARIO GEOPOLÍTICO

I. ERRORES FATALES: EE UU AFRONTA LAS CONSECUENCIAS DE SU POLÍTICA EXTERIOR

*Robert Matthews**

Un poco de paciencia y veremos su reino de brujas desaparecer, sus hechizos disolverse, y al pueblo, recuperando su verdadera vista, restaurar su gobierno a sus verdaderos principios. Es cierto que mientras tanto estamos sufriendo profundamente en espíritu y padeciendo los horrores de una guerra y largas opresiones de enorme deuda pública. Si el juego va a veces contra nosotros en casa debemos tener paciencia hasta que cambie la suerte, y entonces tendremos una oportunidad de volver a ganar los principios que hemos perdido, pues lo que está en juego aquí son los principios.

Thomas Jefferson, 1798,
tras la aprobación de la Ley de Extranjeros y Sedición

Al entrar en el año 2006, la Administración Bush parece haber añadido un nuevo significado a la antigua descripción de la monarquía borbónica española: «No han aprendido nada y no han olvidado nada». El terrorismo sigue siendo la cuestión candente de actualidad y la piedra angular de su política exterior. Es una política con un enfoque conceptualmente estrecho, derivada de una catástrofe nacional y explotada con la creación de una política del miedo. Todo ello, sin embargo, no ha impedido una devastadora guerra en Irak, así como daños generalizados en ese

* Robert Matthews es analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM). Traducción: Berna Wang.

país en particular y para los intereses y la credibilidad de Estados Unidos en general.

El presidente sigue explotando la retórica de la guerra, pero los miembros de su Administración han moderado, de forma muy significativa, su retórica alarmista y el énfasis en la guerra y el militarismo, a favor de un compromiso con la lucha mundial por la libertad. Condoleezza Rice ha expuesto la visión de la Administración sobre su política exterior en *The Washington Post*. Aunque evitó cualquier mención de la palabra «unilateral» y de la doctrina de la guerra preventiva, que centraban el documento sobre *Estrategia de Seguridad Nacional* que supervisó en 2002, Rice reivindicó varias veces la obligación y el derecho de Estados Unidos a asumir un papel dominante a la hora de imponer la democracia electoral en los estados díscolos que, según la percepción de Washington, amenazan la paz y la estabilidad mundial. Citando el segundo discurso de toma de posesión de Bush, Rice escribió: «Es la política de Estados Unidos buscar y apoyar el crecimiento de los movimientos e instituciones democráticos de todas las naciones y culturas, con el objetivo en última instancia de poner fin a la tiranía en nuestro mundo [...] En épocas de cambio extraordinario como la nuestra, cuando el precio de la inacción es mayor que el riesgo de la acción, no hacer nada no es una opción. La meta de nuestro arte de gobernar es contribuir a crear un mundo de estados democráticos y bien gobernados [...]».¹

Haciendo caso omiso de la ironía que supone comparar sus reflexivos postulados con el legado de la Administración Bush, Rice declaraba: «Implícitos en las metas de nuestro arte de gobernar están los límites de nuestro poder y las razones de nuestra humildad [...] La democracia, por su misma naturaleza, nunca se impone. Los ciudadanos de convicciones deben elegirla, y no sólo en unas únicas elecciones. La labor de la democracia es un proceso diario de construir sus instituciones: el estado de derecho, un poder judicial independiente, medios de comunicación libres y derechos de propiedad, entre otras cosas».² La

¹ Condoleezza Rice, «The Promise of Democratic Peace. Why Promoting Freedom Is the Only Realistic Path to Security», *The Washington Post*, 11 de diciembre de 2005, p. B-7. Véase también James Ridgeway, «The Slippery Slope», *The Village Voice*, 21-27 de diciembre de 2005.

² *Ibidem*.

campaña militar en Irak, el intento de la Administración de manipular las elecciones de enero del 2005 y su compra de informaciones favorables en los diarios arrojan una fría luz sobre estas verdades eternas.³

Rice reafirmó con confianza que «nuestro arte de gobernar tendrá éxito, no sólo porque es optimista e idealista», y elogió la tradición de gobiernos estadounidenses anteriores de «[abordar] su mundo tal como era». Rice reivindicó —de nuevo a pesar de las pruebas fehacientes de que, en los últimos cuatro años, lo único que ha logrado Estados Unidos en Oriente Medio es un aumento del terrorismo y dar poderes a un Irán nuclearizado— la necesidad de «un arte de gobernar realista para un mundo transformado». Rice parece personificar el inagotable optimismo de la Administración y su fe inquebrantable en su misión: «El año pasado por estas fechas, este progreso sin precedentes parecía imposible. Un día parecerá que todo era inevitable».⁴

Pero la realidad es que basarse en la retórica de la libertad y la democracia al mismo tiempo que se ignoran, se persiguen de forma selectiva o se imponen militarmente, ha causado un vertiginoso hundimiento de la credibilidad política de Estados Unidos en el mundo. Las palabras de Rice no concuerdan con el énfasis de la Administración Bush sobre el peligro y las amenazas para la seguridad nacional, cuyas consecuencias han sido pisotear el Derecho Internacional, las normas internacionales contra la tortura y los puntos fuertes de la democracia, así como las salvaguardias constitucionales de las libertades civiles en el país. La lamentable conclusión es que incluso en el Departamento de Estado de Rice, más comedido y con algunos indicios de retórica más moderada, *plus ça change plus c'est la même chose*.

El transcurso del año demostrará si sus posiciones, que hacen hincapié en un retorno al realismo y a la diplomacia multilateral de la era del ex presidente Bill Clinton, representan un auténtico cambio de rumbo de la política exterior estadounidense. Sin embargo, hay que señalar que su discurso omitía cualquier mención sustancial de gran nume-

³ Véanse Seymour M. Hersh, «Get Out the Vote. Did Washington Try to Manipulate Iraq's Elections?», *The New Yorker*, 7 de julio de 2005; Mark Mazzetti y Borzou Daragahi, «U.S. Military Covertly Pays to Run Stories in Iraqi Press», *Los Angeles Times*, 30 de noviembre de 2005.

⁴ Rice, *Op. Cit.*

ro de otras cuestiones de política exterior, como el creciente poder económico y militar de China, la nueva seguridad en sí mismo que muestra Japón, la inestabilidad económica y política de Rusia, el aumento del número de gobiernos orientados a la izquierda y el surgimiento de un nuevo populismo radical en América Latina, y cuestiones mundiales como las relaciones comerciales de Estados Unidos y la no proliferación nuclear. Incluso Richard Hass, presidente del Consejo de Relaciones Exteriores (el gabinete estratégico de la clase dirigente) ha concluido que Washington está intentado abordar estas arduas cuestiones «sin brújula».⁵

La guerra contra el terrorismo

La guerra global de Estados Unidos contra el terror, que Washington viene definiendo sobre todo en términos militares, es en realidad una guerra de ideas: una guerra por los corazones y las mentes de las personas, especialmente en el mundo islámico, donde hay que convencer a los musulmanes moderados para que rechacen cualquier muestra de simpatía hacia el terrorismo internacional. Ésta es una guerra que Estados Unidos previsiblemente perderá. La Administración Bush ha llegado tarde a la idea de hacer hincapié en las metas democráticas, y la misión está en peligro gracias al doble rasero que aplica al promoverla de forma selectiva. El compromiso de Estados Unidos con la democracia y los conceptos que comporta, de derechos civiles y humanos, corren grave peligro debido al lamentable uso y defensa de la tortura por parte de la Administración Bush y a su prepotente desprecio por el estado de derecho.⁶ Por otra parte, como ha indicado recientemente Rice, la Administración sigue sin dar muestras de comprender las causas del terrorismo internacional o al enemigo que pretende combatir. No son más que «hombres malvados con propósitos violentos». Esto se refleja

⁵ «Is There a Doctrine in the House?», *The New York Times*, 8 de noviembre de 2005.

⁶ Para una exposición más amplia de las dificultades de la campaña estadounidense por la democratización, ver Robert Matthews, *Estados Unidos y su guerra contra el terrorismo cuatro años después del 11-S: Un repaso*, CIP-FUHEM, septiembre de 2005.

en una política fundamentalmente estacionaria y en piloto automático, que hace hincapié en la derrota militar de un enemigo amorfo.⁷

La prueba más reciente de los errores de Washington en su política antiterrorista fue el ataque aéreo realizado el 13 de enero en Pakistán, que no alcanzó su objetivo —Ayman Al Zawahiri, segundo de Al Qaeda— y sí mató a diecisiete habitantes inocentes de la localidad, mujeres y niños entre ellos. La consecuencia fue la disminución de la credibilidad del presidente Pervez Musharraf, aliado fundamental de Estados Unidos, el envalentonamiento de los extremistas de Pakistán, el estallido de protestas generalizadas contra Estados Unidos en el mundo musulmán y, con toda probabilidad, el aumento del número de miembros de las organizaciones terroristas.

Aunque la actuación militar estadounidense ha reducido la amenaza militar y terrorista directa de Al Qaeda, la mayoría de los expertos cree también que Al Qaeda ha crecido y se ha convertido en un movimiento político internacional, vinculado a los cuadros de Afganistán y Pakistán principalmente por Internet y ligados a ellos especialmente por su capacidad para transmitir inspiración y motivación. En cuanto a la incidencia general del terrorismo desde que Estados Unidos declaró esta «guerra», Richard Clarke, ex *zar* antiterrorista estadounidense, ha anunciado que se ha producido el doble de atentados terroristas en los tres primeros años transcurridos desde el 11-S que en los tres años anteriores. En 2004 hubo 651 «atentados terroristas significativos», el triple que el año anterior y el número más elevado desde que el Departamento de Estado comenzó a realizar estas estadísticas, hace veinte años. De ellos, 198 (nueve veces más que el año anterior) se produjeron en Irak, donde perdieron la vida más de 5.000 personas entre abril y septiembre de 2005 sólo en Bagdad.⁸ El resultado hasta el momento es que Estados Unidos ha logrado ser muy eficaz combatiendo y, a veces, matando terroristas, pero no en la labor de erradicar el terrorismo. Todo ello es un

⁷ Rice, *Op. Cit.* El pasado mes de julio, hablando de los terroristas musulmanes en Europa, Rice, ex experta universitaria en relaciones internacionales, declaró enigmáticamente que «no se trata de agravios, sino de un esfuerzo para destruir; quieren crear el caos y debilitar nuestro estilo de vida [...] no son más que personas malvadas que desean matar». The Jim Lehrer Newshour, PBS, 28 de julio de 2005.

⁸ Frank Rich, «Falluja Floods the Superdome», *The New York Times*, 4 de septiembre de 2005, IV, p. 10.

recordatorio de que la fuerza militar por sí sola no es suficiente para derrotar a todos los enemigos.

La peor pesadilla sigue siendo la perspectiva de que caiga material nuclear en manos de grupos terroristas. Los servicios de inteligencia estadounidenses calculan que la probabilidad de una «bomba sucia» —es decir, un ataque con material nuclear— en Estados Unidos en los próximos diez años, es de casi el 50%, es decir, existen tantas posibilidades de que ocurra como de que no ocurra.⁹ El abandono, resultado en gran medida de las decisiones tomadas en Irak, y la torpe beligerancia diplomática de la Administración respecto de Irán y Corea del Norte no han hecho más que obligar a estos países a acelerar sus programas nucleares, aumentando la probabilidad de que se haga realidad este escenario.

La política de la lucha antiterrorista

La subordinación de la campaña contra el terror a consideraciones políticas y geopolíticas ha sido extraordinariamente contraproducente para alcanzar los objetivos de seguridad de Estados Unidos y perjudicial para los esfuerzos mundiales para contener el terrorismo. Del mismo modo que el terrorismo puede ser política por otros medios, especialmente sangrientos, la lucha antiterrorista también puede serlo. Así, aunque la Administración parece obsesionada con las cuestiones de terrorismo y seguridad nacional, su actitud no refleja un compromiso duradero con la protección de los ciudadanos estadounidenses. Los cálculos políticos destinados a favorecer a la Administración y al Partido Republicano nunca estuvieron muy alejados de la retórica gubernamental sobre los peligros del terrorismo en el país y la enérgica respuesta necesaria para combatirlo.

Con el mensaje implícito de que «lo único que tenemos que temer es la ausencia de temor», la Administración Bush promulgó nuevas medidas de seguridad a expensas de las libertades civiles. Intimidó a sus críticos en el interior al igual que a sus detractores en el exterior, actuó con un secretismo sin precedentes, espío ilegalmente a sus ciudadanos y retuvo información que debía hacer pública. En este entorno

⁹ Geov Parrish, entrevista con Noam Chomsky, «There is No War on Terror», *Alternet*, 14 de enero de 2006.

político, la Casa Blanca pudo reforzar su base religiosa y laica de derechas, promoviendo con éxito un programa y una agenda de nombramientos federales radicalmente conservadores.

Agitando el fantasma del 11-S, los republicanos han seguido atacando sin tregua a los demócratas como partido de la conciliación y la debilidad. Es conveniente aclarar, sin embargo, que los republicanos jugaron esta carta con la ayuda considerable de los propios demócratas, que no desarrollaron una crítica convincente de la Administración ni se atuvieron con firmeza a sus principios. Los resultados fueron una subida inusualmente alta en las elecciones al Congreso de 2002, que dieron al Partido Republicano una mayoría considerable tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, así como una sólida victoria en las elecciones presidenciales de 2004. Su auténtico éxito es que lograron que la gente olvidara —o al menos no tuviera en cuenta— sus fracasos en materia de política exterior, sobre todo el desastroso error de Irak.

La politización del terrorismo también ha dejado a la Administración vulnerable a la acusación de que ha subordinado una agenda de seguridad seria a consideraciones políticas. Hizo falta la catástrofe del huracán Katrina de septiembre de 2005 para que quedaran de relieve las vulnerabilidades de Estados Unidos en el propio país, y se planteara la cuestión de si el actual programa de seguridad nacional es más retórica política que realidad.

Después del 11-S, el terrorismo se convirtió en el principio organizador de la política exterior estadounidense, hasta el punto de que cabe hablar de una «geopolitización» de la lucha antiterrorista en el exterior. La guerra en Irak es el ejemplo más atroz. Vincular al gobierno de Saddam Husein al terrorismo y al 11-S permitió a los neoconservadores de la Administración o que la asesoran lanzar su proyecto de remodelar Oriente Medio, comenzando con el derrocamiento del régimen iraquí. La guerra de Irak es, por tanto, la máxima expresión de la geopolitización del antiterrorismo que han impuesto los neoconservadores. También es la imagen más vívida del concepto de Bush de la guerra global contra el terrorismo, con su fuerte componente militar. En 2004, la agencia Reuters reveló un «éxodo continuo» de funcionarios de la lucha antiterrorista, que concluían que Irak había acabado con cualquier esfuerzo serio en esta materia.¹⁰

¹⁰ Robert Matthews, *Op. Cit.*

Irak

Irak parece cada vez más una herida enconada, si bien autoinfligida, de la política exterior estadounidense. Estados Unidos invadió Irak esperando hacerse eco de las palabras del secretario de Estado John Hay, cuando hablaba de la guerra con España en 1898: «Fue una espléndida pequeña guerra, que comenzó con los motivos más elevados, se libró con magnífica inteligencia y fue favorecida por la fortuna que ama a los valientes». Por desgracia, la realidad no ha resultado ser como la rápida derrota en cuatro meses del ejército y la marina españoles, sino como la insurrección de tres años de Filipinas (1899-1901), que causó la muerte de 2.000 soldados estadounidenses y de más de 200.000 filipinos.

Condoleezza Rice ha defendido la guerra en Irak preguntándose «cómo podría haber sido prudente preservar la situación en una región que estaba incubando y exportando terrorismo; es una mera fantasía suponer que todo iba bien en Oriente Medio hasta que Estados Unidos perturbó su supuesta estabilidad».¹¹ Pero, con independencia de que se creyera correcto o no invadir Irak en 2003, hay un consenso general de que la situación es ahora peor, tanto para los iraquíes como para la seguridad nacional de Estados Unidos. A pesar de la creación de catorce bases en Irak, cuatro de ellas diseñadas como «duraderas» o permanentes, lo que se ha logrado es convertir un estado policial en un estado frágil, en vías de convertirse en un estado fallido. Después de dos años y medio, la realidad es que la mayor parte de los actos terroristas se comete en Irak. La guerra en ese país ha causado muchas más muertes y destrucción que el terrorismo independiente de Irak. Y, puesto que no había terrorismo dentro de Irak antes de 2003, la guerra ha tenido un importante impacto en la violencia global y en el aumento y la expansión geográfica del terrorismo.

Paul Bremer confirma ahora lo evidente: «Nunca vimos realmente la insurrección que venía», reconoció en la cadena de televisión NBC.¹² El país está sumido en un conflicto sangriento que va en aumento, cuando no en el precipicio de la guerra civil. Anthony Cordesman, analista

¹¹ Rice, *Op. Cit.*

¹² Maureen Dowd, «W.'s Head in the Sand», *The New York Times*, 3 de diciembre de 2005; Sabrina Tavernese y Dexter Filkins, «Iraq Insurgency Degenerating into Civil War», *The New York Times*, 12 de enero de 2006.

militar de importantes medios de comunicación, reconoció que se está librando una guerra civil.¹³ Cuando le preguntaron al periodista de Radio Nacional de España Fran Sevilla, que había regresado recientemente de Irak, si había comenzado una guerra civil, su respuesta fue: «La única cuestión es si podemos impedir que la guerra civil que ya ha empezado se propague».¹⁴ La violencia entre los rebeldes y quienes cooperan con Estados Unidos, entre suníes y chiíes, entre otros grupos étnicos y tribales y, dentro de la propia sublevación, entre Al Qaeda y el creciente número de *yihadistas* extranjeros por una parte, y los iraquíes nativos por otra, ya es cotidiana. Hay decenas, quizá un centenar, de grupos que luchan contra el ejército estadounidense, y los grupos *yihadistas* tienen cada vez más fuerza. Una evaluación oficial realizada por la agencia de ayuda exterior estadounidense califica la situación de la seguridad en Irak de alarmante, equivalente a una «ruptura social» en la que los criminales tienen «casi carta blanca».¹⁵

Esta guerra ha tenido consecuencias nefastas para la política exterior estadounidense en la región y en otras partes del mundo, incluida la pérdida de prestigio en todo el mundo musulmán. Las razones, siempre cambiantes, se reducen ahora a haber liberado a los iraquíes de la tiranía y situado al país en el camino a la democracia. Sin embargo, la creciente violencia sectaria y el número de víctimas —los ataques actuales en Irak causan una media de 800 muertes al mes—, junto con el estancamiento del proceso constitucional, permiten poner en duda estas afirmaciones. Los ataques han aumentado de 150 a la semana hace dos años, a 750 en la actualidad. Se calcula que 30.000 iraquíes han perdido la vida hasta la fecha, y las muertes se aproximan a 1.000 al mes, de ellas un tercio de rebeldes y dos tercios de civiles.¹⁶ El número de soldados

¹³ National Public Radio, Morning Edition, 11 de enero de 2006.

¹⁴ Entrevista con el autor, 19 de noviembre de 2005.

¹⁵ Julian Borger, «Official US agency paints dire picture of 'out-of-control' Iraq», *The Guardian*, 20 de enero de 2006. Aunque el 93% de los rebeldes son iraquíes, el informe observa que «los combatientes del exterior y organizaciones como Al Qaeda y la rama iraquí dirigida por Abu Musab Al Zarqawi están creciendo en número y notoriedad como actores significativos [...] El reclutamiento en las filas de estas organizaciones se está haciendo en todo el mundo musulmán suní, y la mayoría de los autores de atentados suicidas con bombas proceden de Arabia Saudí y otros países de la región».

¹⁶ Entrevista con Michael O'Hanlon, National Public Radio, Morning Edition, 13 de diciembre de 2005.

estadounidenses fallecidos se acercaba a 2.300 en los treinta y dos meses transcurridos desde que el presidente Bush habló triunfalmente de la victoria en un avión de transporte, delante de una enorme pancarta que decía: «Misión cumplida».

Las pérdidas han sido costosas también en términos económicos. Estados Unidos está gastando 4.500 millones de dólares al mes, más los costes de la reconstrucción, una embajada de 5.000 personas y apoyo al adiestramiento de las fuerzas militares y de seguridad iraquíes. Esto elevará el coste total de la guerra a finales de 2006 a casi 500.000 millones de dólares. Para Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía y ex vicepresidente del Banco Mundial, contrario a la guerra, los gastos indirectos (sobre todo de petróleo y atención médica) podrían elevar la factura hasta dos billones de dólares en 2010.¹⁷

La «coalición de los dispuestos» también está menguando. Permanecen en Irak cerca de 23.000 soldados de 24 países, frente a los 50.000 soldados de 38 países que había en 2003. Sin embargo, no es probable que la Administración Bush, ni siquiera bajo la creciente presión nacional, ponga fin a la ocupación pronto (pese a que ha indicado que podría retirar hasta 50.000 soldados antes de las elecciones al Congreso de noviembre de 2006). En un futuro próximo, los iraquíes tampoco podrán asumir la defensa del actual gobierno ni proporcionar seguridad a sus ciudadanos. Michael Ware, jefe de la oficina en Bagdad de la revista *Time*, ha dicho que un alto cargo estadounidense le había declarado escuetamente que «nunca va a haber un momento en el que estos tipos puedan luchar contra la rebelión por sí mismos».¹⁸

La campaña de «conmoción y pavor», que pretendía infundir en el enemigo el temor de la antigua religión de Bush, se ha convertido en una situación estancada y sangrienta que ha hecho añicos la imagen de una superpotencia invencible. Esto era un objetivo central de Al Qaeda. Como escribió Mark Danner en septiembre en *The New York Times Magazine*, «cuatro años después de ver caer las torres, los estadounidenses no han logrado ‘librar al mundo del mal’. Hemos conseguido

¹⁷ Philippe Gélie, «Shadow Zones in Bush's Iraq Policy», *Le Figaro*, 12 de enero de 2005.

¹⁸ Phyllis Bennis, UFPJ Talking Points #37, Institute for Policy Studies, 11 de enero de 2006; Dowd, *Op. Cit.*

mostrarnos a nosotros mismos, y a nuestros amigos y a la mayoría de nuestros enemigos, los límites del poder estadounidense».¹⁹

Las batallas navales estadounidenses de Midway y del mar de Coral del verano de 1942 cambiaron la situación en el Pacífico durante la II Guerra Mundial, pero aún faltaban tres largos años para que los japoneses reconocieran la derrota pronosticada en aquel momento. Es posible que la guerra de Estados Unidos en Irak haya terminado, pero podrían faltar años para que la derrota quede manifiesta y para que Estados Unidos lo reconozca.

Afganistán

Afganistán es otro ejemplo de cómo la guerra en Irak ha desembocado en el peligroso abandono de un área clave para la política exterior estadounidense. La obsesión por el falso peligro de Irak y la posterior extracción de recursos y energía de Afganistán para librar la guerra en aquel país ha dañado los esfuerzos antiterroristas de Estados Unidos contra los talibán y Al Qaeda en esta zona crucial. La decisión de invadir y ocupar Irak desvió la atención de este país, auténtico centro geográfico de los atentados terroristas del 11-S, además de los recursos militares, la ayuda para la reconstrucción económica y la energía política necesaria para el esfuerzo. Actualmente está en duda, incluso, el éxito táctico inicial de Estados Unidos al derrocar al régimen talibán.

Los talibán están resurgiendo en el interior de Afganistán y en Pakistán, a lo largo de los más de 800 kilómetros de frontera de las zonas tribales. Es aquí donde es más probable que se oculten Osama Bin Laden y su segundo, Ayman Al Zawahiri. Rebeldes y combatientes extranjeros de países árabes, Asia Central y el Cáucaso, y ligados a Al Qaeda, están fortaleciéndose en esta zona fronteriza y amenazando la estabilidad de Pakistán. En Afganistán utilizan tácticas como los atentados suicidas y la colocación de bombas junto a las carreteras, iguales a las que han destruido tan profundamente la seguridad en Irak. Las elecciones de 2005 no significaron nada parecido a la estabilidad que pro-

¹⁹ Mark Danner, «Taking Stock of the Forever War», *The New York Times Magazine*, 11 de septiembre de 2005, p. 46.

metían y el cultivo de la adormidera ha aumentado con rapidez, en el vacío de seguridad que las aún débiles fuerzas nacionales afganas poco pueden hacer para llenar. El 90% de la heroína que llega a los mercados europeos procede ahora de este país.²⁰

El dilema nuclear: Irán

La guerra en Irak también ha desviado la atención de la Administración de los problemas, claramente más serios, de la proliferación nuclear y la posibilidad de que organizaciones terroristas adquieran material nuclear. Al centrarse en la más débil de las denominadas naciones del «eje del mal», Washington ha alentado de hecho a las otras dos, Irán y Corea del Norte, a que aceleren sus programas de armas nucleares. La aventura iraquí ha transmitido dos mensajes a estos países: si no tienes estas armas podrías ser invadido, y con Estados Unidos atrapado en una ocupación cada vez más insostenible (y, en el caso de Irán, con la desaparición de su enemigo regional, Sadam), es el momento idóneo para cuestionar la política exterior estadounidense y reivindicar el derecho a tener estos programas. En el caso de Irán, no está claro que China o Rusia, ambos con intereses económicos y energéticos en el país, vayan a secundar las sanciones de la ONU. Y actualmente, con el petróleo a sesenta dólares el barril, mercados de energía estrictos y nadie interesado en limitar las ventas de petróleo iraní, la amenaza de enfrentamiento o incluso de sanciones de la ONU no tiene el peso que habría tenido antes de la guerra de Irak, cuando el petróleo costaba treinta dólares.

La política estadounidense experimenta una polémica entre quienes desean un cambio de régimen (el vicepresidente Dick Cheney, el secretario de Defensa Donald Rumsfeld y los círculos neoconservadores), mediante la intervención directa o indirecta, y quienes están a favor de algún tipo de compromiso negociado y reforzado con incentivos (sobre todo en el Departamento de Estado). No ha sido

²⁰ Sara Daniel y Sami Yousafzay, «Terrorism: The Return of the Taliban», *Le Nouvel Observateur*, 3 de noviembre de 2005; Kim Sengupta, «Remember Afghanistan? Insurgents bring suicide terror to country», *The Independent*, 17 de enero de 2006; Carlotta Gall y Mohammad Khan, «Pakistan's Push in Border Areas Is Said to Falter», *The New York Times*, 22 de enero de 2006.

de ayuda que la retórica haya ido tan a menudo desde la torpeza hasta la beligerancia.²¹ La consecuencia de todo ello es que Irán, que ayudó a EE UU en 2001-2002 en Afganistán y proporcionó información sobre Al Qaeda, no sólo ha puesto fin a esta colaboración, sino que se ha sentido libre para pedir que Israel sea «borrado del mapa» y para reanudar las investigaciones nucleares. Esto quedó claro con su decisión, en enero de 2006, de desobedecer a los observadores internacionales, al romper los sellos de sus instalaciones nucleares y activar las centrifugadoras empleadas para enriquecer uranio. Con esto, se burló tanto del enfoque de línea dura de Estados Unidos, como de la política de los europeos de ofrecer incentivos económicos a cambio del compromiso de poner fin a sus programas de armas nucleares (aunque, a principios de 2005, el Departamento de Estado desempeñó un papel fundamental a la hora de «ablandar» la línea estadounidense para que aceptara la utilidad del enfoque europeo).

La mayoría de los observadores cree que a Irán le faltan entre cinco y diez años para desarrollar armas nucleares, pero es incuestionable que en los últimos tres años ha ganado poder como consecuencia de la guerra de Irak. Su papel en la región incluye una fuerte influencia sobre Hamás en los territorios palestinos y Hezbolá en el Líbano, así como su papel de mentor de las facciones chiíes en el sur de Irak. Sin embargo, esto no es garantía frente a un ataque contra sus instalaciones nucleares. En diciembre de 2005, los diarios alemanes informaron de que tanto Estados Unidos como Israel tenían planes para un ataque militar contra Irán, quizá en la primavera de 2006. La agencia de noticias alemana DDP informó también de que se había comunicado a Arabia Saudí, Omán, Pakistán y Jordania que el ataque militar estadounidense era una «opción». Por su parte el ministro de Exteriores israelí, Silvan Shalom, declaró: «Israel no puede vivir en una situación en la que Irán tiene la bomba atómica». Y Benjamin Netanyahu, del partido derechista Likud, anunció que, de ser elegido en las elecciones de marzo, «haré lo que

²¹ Flynt Everett, «The Gulf Between US», *The New York Times*, 24 de enero de 2006. Everett, ex director superior para Asuntos de Oriente Medio en el Consejo de Seguridad Nacional, y actualmente miembro asociado del Saban Center for Middle East Policy de la Brookings Institution, ofrece una punzante crítica de la torpeza de la Administración Bush en relación con Irán. En su opinión, la única alternativa realista hoy es la diplomacia nuclear, y no la acción militar.

hicimos contra el reactor de Sadam, lo que nos dio veinte años de tranquilidad». Lo que Israel hizo en 1981 fue bombardear y destruir el reactor nuclear iraquí de Osirak. Tel Aviv tiene capacidad para lanzar un ataque aéreo contra emplazamientos iraníes con reactores de combate o misiles de crucero lanzados desde submarinos.²²

Un ataque contra Irán, sin embargo, parece poco probable dada la situación en Irak y las consideraciones políticas nacionales en Estados Unidos. Probablemente provocaría represalias entre los chiíes iraquíes. Además, las instalaciones nucleares iraníes están repartidas por el país y los servicios de inteligencia estadounidenses no las conocen todas. La primera respuesta de Teherán podría ser atacar a Israel, contra el que podría tomar represalias con sus misiles en el Líbano. E incluso si tuviera éxito, Estados Unidos apenas podría permitirse lidiar con una respuesta militar de Irán y con la reacción de los aliados chiíes de este país en Irak.²³

Además, no hay garantías de que un ataque de estas características desembocara en un cambio de régimen. En realidad, con el ascenso del nacionalismo iraní en la última década, la consecuencia probablemente sería contraproducente, pues uniría al pueblo en torno al gobierno y a la defensa del país, y consolidaría su apoyo para adquirir armas nucleares. Aunque no cabe duda de que es una hipótesis seria, la dureza de las palabras y las oscuras insinuaciones probablemente están más dirigidas a hacer que Teherán se lo piense dos veces antes de seguir un rumbo agresivo. En este contexto, parece que lo más adecuado sería intentar retrasar la capacidad iraní para fabricar una bomba nuclear, y emplear ese tiempo para fomentar un cambio político.²⁴

En estos momentos no hay ninguna opción atractiva para Washington, pero éste no puede eludir su responsabilidad. Abbas Milani, director de estudios iraníes de la Universidad de Stanford, resumió así la posición de Washington: «Creo que Occidente ha entrado en este juego demasiado tarde y ha caído en manos iraníes. En esta fase, están con-

²² Conn Hallinan, «Targeting Teheran», *Dallas Peace Times Online* (presentado a Portside), 16 de enero de 2006.

²³ Véanse las observaciones de Steven R. Weisman, «A Test of Wills Between Iran and the West», *The New York Times*, 12 de enero de 2006.

²⁴ Véanse también los comentarios en Weisman (*Ibidem*) y la conclusión de Everett, *Op. Cit.*

vencidos de que cuanto más implacables sean, más se hundirá Occidente». ²⁵

Corea del Norte

Corea del Norte tiene una serie de características comunes con Irán: también es miembro del «eje del mal» formulado por la Administración Bush y ha llegado a conclusiones similares, en relación con la guerra de Estados Unidos en Irak y el incentivo de promover su programa nuclear. Aquí la política estadounidense está obstaculizada por una división entre los defensores de un cambio de régimen, como Cheney y, hasta cierto punto, el propio Bush, y los diplomáticos como el negociador y subsecretario de Estado Christopher Hill. Ambas situaciones no han hecho más que complicarse debido a las beligerantes declaraciones del presidente Bush y de su gobierno.

Debido a la escasez de elementos que respalden su retórica sobre no tolerar armas nucleares en la península de Corea, Washington ha logrado endurecer la intransigencia del régimen de Pyongyang. Bush se enfrenta actualmente a un punto muerto en Irán y en Corea del Norte en relación con sus programas nucleares, entre otros motivos, como consecuencia de su obsesión con Irak. Y, en palabras de David Sanger, corresponsal jefe de *The New York Times* sobre temas nucleares, «aunque los ayudantes [de Bush] se resisten a reconocerlo, en ambos casos las opciones de Washington van desde lo realmente pésimo a lo totalmente impensable». ²⁶

Corea del Norte plantea uno de los problemas más insolubles. Estados Unidos ha estacionado a 30.000 soldados cerca de la zona desmilitarizada situada entre Corea del Sur y Corea del Norte, una cifra insuficiente para detener una invasión del sur por parte de Corea del Norte (aunque esa amenaza se ha convertido ahora en una posibilidad remota). Pero éste es uno de los denominados «estados canallas» que sí po-

²⁵ Weisman, *Op. Cit.*

²⁶ «Questions Without Answers: The Korean Conundrum» (reseña del libro de Gordon Chang, *Nuclear Showdown: North Korea Takes on the World*) en *The New York Times*, 19 de enero de 2006.

see armas nucleares, quizá entre ocho y diez, cuyo sistema de lanzamiento, creen los expertos, podría llegar en unos años a cualquier lugar de la tierra. Además, Estados Unidos ha intentado en vano prohibir que vendan tecnología nuclear, lo que hace surgir el fantasma de otra pesadilla: terroristas con armas nucleares.

La política hacia Corea del Norte ha sido víctima del abandono, la indecisión y la torpeza.²⁷ Aunque el verano pasado Hill logró generar algún debate positivo dentro de las conversaciones a seis bandas,²⁸ la Administración Bush nunca ha demostrado realmente seriedad para alcanzar una solución. Estados Unidos también está limitado por el obstáculo de la estrecha relación de China con el régimen coreano y la necesidad de andar con pies de plomo con la política de este país (más preocupado por la quiebra económica de Corea del Norte y la oleada de refugiados que llega a China que por el programa nuclear del presidente Kim Jong Il). Se dice, en este sentido, que a los estadounidenses les preocupa una «explosión» y a los chinos, una «implosión». Esta situación afecta también a las relaciones entre Estados Unidos y China y limita la dureza de la presión que se puede ejercer sobre los chinos por su comercio monetario o sus políticas de derechos humanos, dado que se les necesita en Corea del Norte.²⁹

Israel

En relación con Israel, incondicional aliado regional, la Administración Bush ha mostrado poca claridad o imaginación a la hora de promover una solución a la continua crisis con Palestina. Hoy, poco puede mostrar sobre su pregonada estrategia de «hoja de ruta» para la paz,

²⁷ Compárese con la política de Estados Unidos en América Latina, en el último apartado.

²⁸ Las conversaciones a seis bandas se llevan a cabo entre China, la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte), Estados Unidos, la República de Corea (Corea del Sur), Rusia y Japón.

²⁹ Los chinos, por su parte, se conforman con ver a sus rivales Estados Unidos y Japón ocupados con Corea del Norte, sin preocuparse por la competencia económica de China y su proyección militar regional. Entrevista con Gordon C. Chang, autor de *Nuclear Showdown: North Korea Takes on the World* (Random House, Nueva York, 2006) en el Leonard Lopate Show, National Public Radio, 13 de enero de 2006.

destinada a resolver sesenta años de conflicto entre israelíes y palestinos. Bush, tras anunciar en 2003 su objetivo de un estado palestino independiente antes de 2005, no se dignó mencionarlo en la cumbre de octubre de 2005 con el presidente de la Autoridad Nacional Palestina, Mahmud Abbas. Estados Unidos parece aceptar que la retirada unilateral de Gaza decidida por el ex primer ministro israelí Ariel Sharon representa los límites de ese estado. Aunque habla de mejorar la calidad de vida de los palestinos, la construcción por Israel del muro de separación y la creación de un territorio palestino viable contiguo está fuera de discusión.³⁰

El apoyo de Bush al estado palestino y la «hoja de ruta» lleva implícito no sólo el fin de la creación de asentamientos, sino su eventual desmantelamiento. No parece realista que ninguna de las dos cosas se haga realidad en un futuro cercano. Tras su reelección en noviembre de 2004, Bush anunció su intención de invertir el capital político que se le daba, pero no lo ha usado para obligar a Israel a seguir la «hoja de ruta». En el mejor de los casos, ha lamentado con suavidad la política de Israel de subvencionar y ampliar los asentamientos en los territorios ocupados. En abril de 2004, Bush entregó a Sharon una carta que los israelíes y otros interpretaron como una sanción a la permanencia de nuevos asentamientos en Cisjordania. Al dar luz verde a una política irreversible de ocupación, básicamente transmitió el mensaje de que ni siquiera el cumplimiento por parte de los palestinos de todas las obligaciones contraídas en la «hoja de ruta» desembocaría en la creación de un estado viable. También ha protestado de forma sólo simbólica contra la construcción por Israel de un muro en Cisjordania y ha aprobado su desobediencia abierta de las resoluciones de la ONU, que la exigen retirarse de las tierras ocupadas en la guerra de 1967.

Muy al contrario, Estados Unidos es el principal proveedor de armas de Israel. Este país ha recibido más ayuda externa de Estados Unidos —hasta el 20% del total— que de ningún otro país en los últimos treinta años, y desde 1985 obtiene una media de casi 2.000 millones de

³⁰ IPCRI (Israel Palestine Center for Research and Information), servicio de noticias del 22 de octubre de 2005: Hanna Siniora, de *The Jerusalem Post*, concluye de manera sucinta: «La 'hoja de ruta', como su antecesor, el acuerdo de Oslo, queda relegada al cubo de la basura del pasado» (22 de octubre de 2005). Ver también al respecto el artículo de Neve Gordon en este *Anuario* (N. del E.).

dólares en ayuda militar y 1.000 millones en asistencia económica al año. El 20% del presupuesto de defensa israelí está financiado por Estados Unidos, y su fuerza aérea posee más aviones F-16 que ningún otro país aparte del propio Estados Unidos. Según un informe de 2005 del World Policy Institute: «Washington prosigue su política fallida de hablar para la paz y armar para la guerra». Por último, Estados Unidos hace caso omiso del programa de armas nucleares de Israel, el único país de la región que posee auténticas armas de destrucción masiva. Esto limita su capacidad para restringir la transferencia de esta clase de armas, con el fin de evitar que caigan en manos de otros estados pequeños y potencialmente beligerantes.³¹

El 26 de mayo de 2005, en la primera reunión de Bush con Abbas, hubo un atisbo de optimismo sobre el hecho de que la Administración reconocía la necesidad de hacer que Israel cumpliera los principios de la «hoja de ruta». En una conferencia de prensa, Bush recordó a Israel sus obligaciones contraídas con arreglo a ésta y declaró que la postura de Estados Unidos era que había que comenzar las negociaciones con la frontera anterior a 1967 o Línea Verde, y que todos los cambios debían contar con el acuerdo de los palestinos. Por primera vez pareció subrayar, como había declarado la víspera la Unión Europea, que las medidas unilaterales del gobierno de Sharon eran inaceptables, rechazando así implícitamente la política de asentamientos de Israel. Lo sorprendente fue que incluyó expresamente a Jerusalén, cuando la política israelí parecía inclinarse a mantenerla fuera de cualquier futuro estado palestino.³²

Sin embargo, los palestinos tienen muchas razones para ser escépticos. La influencia de Estados Unidos sobre Israel se considera fundamental para suavizar la intransigencia de éste y negociar una solución para el conflicto más largo, más insoluble y seguramente más peligroso

³¹ «US Arms Sales, 2005, Part 3/4: Israel», Arms Trade Resource Center, World Policy Institute, 27 de mayo de 2005. En: <http://worldpolicy.org/projects/arms/reports/wawjune2005.html>; Tony Judt, «Israel: The Alternative», *The New York Review of Books*, Vol. 50, Nº 16, 23 de octubre de 2003. Véase también Robert Matthews, «Estados Unidos y su política de seguridad en Oriente Medio», en Manuela Mesa y Mabel González Bustelo (Coord.), *Cartografías del poder: Hegemonía y respuestas. Anuario CIP 2005*, Icaria-CIP, Barcelona, 2005.

³² Henry Seigman, «Is Bush getting serious about the peace process?», *International Herald Tribune*, 21 de junio de 2005.

internacionalmente del mundo. Pero los antecedentes de la Administración Bush, de apoyo casi incondicional al gobierno israelí desde que Bush tomó posesión de su cargo, y el cálculo político nacional que hace que parezca arriesgado virar en nuevas direcciones en lo que respecta a Israel, han debilitado la credibilidad de Washington como mediador honrado. De forma reveladora, en otra reunión celebrada con periodistas después de la conferencia de prensa del 26 de mayo con Abbas, Bush dio a entender que los palestinos tendrían que poner sus asuntos económicos en orden y transformar Gaza en una democracia modelo para que él presionara a Israel sobre los asentamientos.

América Latina

Los acontecimientos políticos en América Latina en los últimos cinco años podrían forzar a la Administración Bush a prestar atención a este hemisferio. La región refleja una tendencia que se vislumbró el año pasado en muchas partes del mundo. Sus ciudadanos, conscientes de su pobreza, privados de sus derechos políticos y ubicados en la zona con más desigualdades económicas del mundo, se han dado cuenta de un poder político recién encontrado. En palabras del ex asesor de seguridad nacional Zbigniew Brzezinski, «Estados Unidos necesita afrontar cara a cara una importante y nueva realidad mundial: que la población del mundo está experimentando un despertar político sin precedentes en cuanto a alcance e intensidad, con el resultado de que las políticas del populismo están transformando las políticas del poder».³³ Indios, campesinos y trabajadores de América Latina, al igual que sus homónimos en Asia y Oriente Medio, definen cada vez más sus objetivos en oposición a las políticas de los países desarrollados, especialmente de Estados Unidos.

Esto se refleja ahora en América Latina en el aumento de los líderes populistas radicales y la elección de gobiernos izquierdistas o populistas. El fenómeno no sólo parece propagarse por toda la región, desde México hasta el Cono Sur, pasando por Centroamérica, sino que encuentra su máxima expresión en una serie de asociaciones internacionales o coaliciones regionales que se distancian de Estados Unidos y su

³³ *The American Interest*, Vol. I, N° 1, otoño de 2005, p. 37.

discurso del libre comercio. América Latina, en esta coyuntura, parece reducir aún más la ya tambaleante credibilidad política de Estados Unidos e intensificar su aislamiento mundial.

La falta de atención a problemas serios como Irán y Corea del Norte tiene un correlato continental en la política de abandono de América Latina. Cuatro años después de prometer ampliar el libre comercio para incluir a todos los países del hemisferio y de prometer en la tercera Cumbre de las Américas, celebrada en la ciudad de canadiense de Quebec, que el libre comercio sería ley en 2005, Bush dejó la cuarta Cumbre celebrada en Mar de Plata, Argentina, en noviembre de 2005, sin siquiera haber podido incluir el tema en el orden del día. El aislamiento del presidente simbolizó el fracaso de Estados Unidos a la hora de alcanzar cualquiera de los objetivos de su programa económico, y puso de relieve la imagen empañada de este país en la región.

Hay varios aspectos destacables en la política estadounidense:

- Washington sigue presionando, en la medida de lo posible, a favor de recetas neoliberales, para que las economías políticas latinoamericanas promuevan la prosperidad regional y protejan la seguridad nacional de Estados Unidos.
- Continúa entonando un discurso semi-religioso sobre el libre comercio por medio de la Ley de Libre Comercio de las Américas, como piedra de toque para el desarrollo material (y moral) de los países.
- Favorece el fortalecimiento de las fuerzas militares y de seguridad de América Latina y de los vínculos militares con el ejército estadounidense para combatir el narcotráfico y el terrorismo, inextricablemente unidos en opinión de Washington, así como para mantener la estabilidad política y social. La obsesión con el terrorismo y la respuesta militarizada al mismo, que deja al margen las urgentes preocupaciones sociales y económicas de la región y su reciente cosecha de líderes populistas, se reflejan la igualdad de la ayuda militar y la económica.
- La Administración Bush habla muy alto de la democracia, aunque guarda silencio sobre la proposición de que Estados Unidos tiene derecho a imponerla por la fuerza. Pero, a pesar de la retórica sobre los beneficios y la conveniencia de la democracia en la región, es una dedicación limitada y selectiva, y no muy coherente en su aplicación.

- Por último, la perenne e implacable hostilidad hacia Cuba, símbolo de la cual es el fallido embargo de cuarenta años, se extiende ahora a la Venezuela de Hugo Chávez y quizá a la Bolivia de Evo Morales.

Las elecciones en América Latina del año 2006 someterán a prueba la proposición de que Estados Unidos es sincero en su adhesión a la democracia. ¿Podrá su retórica admitir resultados que, por democráticos que sean, amenacen sus intereses hegemónicos tradicionales? La Administración Bush se enfrenta a dos gobiernos, los de Venezuela y Bolivia, que fueron elegidos democráticamente, pero que constituyen el desafío más serio del nuevo siglo para sus objetivos hegemónicos en el hemisferio.

El gobierno de Chávez en Venezuela ha concentrado la atención de Washington más que ningún otro elemento, salvo los cuarenta años de guerra civil relacionada con la droga de Colombia. Chávez, ahora el jefe de estado más antiguo de América Latina después de Fidel Castro, ha logrado un estricto control del gobierno y hay preocupaciones legítimas sobre el grado de poder que ha adquirido en los últimos dos años. En las últimas elecciones, debido al boicot de los cinco principales partidos de la oposición, la totalidad de los 167 escaños del Congreso fue para los candidatos chavistas. Pero es la percepción de la amenaza que representa Chávez para el programa de Estados Unidos en la región, más que cualquier tendencia autoritaria, lo que le caracteriza como el líder latinoamericano más «peligroso» desde Fidel Castro. La postura anti-estadounidense de Chávez no sólo es un problema para las relaciones de Estados Unidos con Venezuela (este país es el cuarto proveedor de petróleo de Estados Unidos, y sus ventas representan el 14% de las necesidades de petróleo estadounidenses y el 50% de las exportaciones de petróleo venezolanas). El anti-imperialismo del gobierno venezolano es considerado, cada vez más, el centro de un nuevo «eje del mal» que une a la isla de Cuba con la república andina de Bolivia, presidida ahora por Evo Morales, líder campesino indígena y admirador confeso de Chávez.³⁴

La elección en diciembre de 2005 de Morales, aymará de pura cepa, como presidente de Bolivia, enfrenta a Washington a otro desafío simi-

³⁴ Ver también el artículo de Dirk Kruijt en este *Anuario* (N. del E.).

lar al de Chávez. Morales y su partido, el Movimiento al Socialismo, que obtuvo un impresionante 54% de los votos, han prometido poner fin a la dependencia de Bolivia respecto de Estados Unidos y del poder de las empresas multinacionales. Morales también ha denunciado el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como «un acuerdo para legalizar la colonización de las Américas» y ha condenado la guerra contra las drogas de Washington como un pretexto para apoderarse de las enormes reservas de gas de Bolivia. Con un lenguaje enérgico, que recuerda al de Chávez, Morales ha propuesto la «despenalización» del cultivo de coca en Bolivia, así como la nacionalización de los recursos naturales: petróleo, gas y minería.

Estados Unidos exige que Bolivia cumpla sus obligaciones internacionales, quizá sin caer en la cuenta de que esta petición viene de una Administración que ha mostrado muy poco respeto al imperio de la ley y a sus propias obligaciones contraídas en virtud de las normas internacionales. Esta postura le recuerda a Saul Landau a «un capo de la mafia que insiste en que sus rivales menores denuncien el crimen».³⁵ Queda por ver hasta dónde llegará Morales con estas ideas o, en realidad, hasta dónde les permitirá ir, a él y a su endeudado país, la comunidad internacional encabezada por Estados Unidos, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El problema de Washington con Morales se ve ampliado por su firme relación con Chávez, a quien se percibe inclinado a exportar su revolución, igual que Castro intentó hacer infructuosamente en los años sesenta. La victoria de Morales, por tanto, representa un serio revés para la influencia estadounidense y Washington está preocupado (sobre todo el Pentágono donde, vinculando a Morales con el narcotráfico, algunos mandos militares lo califican de «terrorista»)³⁶ La Administración Bush dice ahora, sin embargo, que prevé darle a Morales todas las oportunidades, y Bush lo llamó para felicitarlo después de su elección.

Un problema adicional es la creciente influencia de China en América Latina, donde existe un manifiesto deseo de diversificar la depen-

³⁵ Saul Landau, «The Good Neighbor Policy and Other Political Amusements: Bolivian Democracy and the US: a History Lesson», *Counterpunch*, 16 de diciembre de 2005.

³⁶ Según Michael Shifter, del Inter-American Dialogue, en David Rieff, «Che's Second Coming?», *The New York Times Magazine*, 20 de noviembre de 2005.

dencia de Estados Unidos y donde China es considerada un contrapeso económico y político a la hegemonía estadounidense. Algunos legisladores en Washington consideran que éste es el desafío más serio a los intereses de Estados Unidos en la región desde el hundimiento de la Unión Soviética. En concreto, las crecientes relaciones ejército a ejército establecidas por China y su estrecha relación con el gobierno venezolano han reclamado la atención de Washington. Caracas ha firmado varios acuerdos comerciales y de cooperación con Pekín, mientras que Chávez ha declarado que le gustaría convertirse en un importante proveedor de las necesidades de petróleo de China. Las importaciones chinas de crudo venezolano ya han aumentado en un 500% entre 2004 y 2005. Mientras el comercio latinoamericano con China sigue representando sólo un 10% del total (frente al 50% en relación con Estados Unidos), el valor de las importaciones latinoamericanas procedentes de China aumenta en un 60% anual. La competencia económica con los enormes recursos financieros de China podría eclipsar las preocupaciones de seguridad en el futuro.³⁷

Conclusión

La Administración Bush exhibe una mezcla desconcertante y confusa de objetivos en política exterior, en la que contrasta una atención obsesiva a la lucha antiterrorista con el abandono maligno de cuestiones como el calentamiento global y las necesidades energéticas para este siglo; de regiones como África y América Latina, y de la competencia económica y militar de China que se avecina. Ha empleado y defendido con arrogancia una serie de tácticas, como la guerra preventiva, la toma de decisiones unilaterales, la detención extrajudicial y la tortura, pero no ha logrado desarrollar una estrategia coherente para afrontar los problemas globales del siglo XXI. Pese a algunas palabras recientes, moderadas e incipientemente coherentes de la secretaria de Estado, su pers-

³⁷ Peter Hakim, «Is Washington Losing Latin America?», *Foreign Affairs*, Vol. 85, N° 1, enero-febrero de 2005. Weinstein, «Economic Brief: Venezuela's Pipeline Deals», Vol. LXXXV, N° 1, enero-febrero de 2006, pp. 45-47; y Michael Weinstein, «Economic Brief: Venezuela's Pipeline Deals», *i.e. Power and Interest News Report (PINR)*, 29 de noviembre de 2005.

pectiva internacional parece aún un reparto de personajes en busca de un relato coherente.

La guerra global contra el terrorismo y la democratización global siguen enmarcando el debate central sobre la política exterior de Estados Unidos, que en cuatro años y medio ha producido pocos resultados y que ignora problemas mayores que a largo plazo tienen consecuencias más serias. Al arrogarse el papel de líder en esta guerra, la Administración Bush ha descartado las leyes y normas de conducta internacionales y nacionales, incluidas las normas codificadas sobre derechos humanos. Esto constituye una terrible hipocresía por parte de una Administración que habla de claridad moral en su visión y envuelve su política exterior en una retórica de imperativos mesiánicos. Desde un punto de vista más práctico, perjudica el esfuerzo de Estados Unidos por combatir el terrorismo, debilita su autoridad para liderar el esfuerzo por la reforma democrática en el mundo musulmán, fomenta el sentimiento anti-estadounidense, alimenta la propaganda de Al Qaeda y hace más probables las represalias terroristas.

La lucha antiterrorista basada en la guerra preventiva no sustituye a una política exterior. Esto es especialmente cierto tal como se definió en el caso de Irak, donde fue un primer recurso que se decidió de forma unilateral e innecesaria. Ha desviado otras prioridades estadounidenses y mundiales, desde las cuestiones comerciales hasta el reto de afrontar la violencia transnacional, la pobreza, la desigualdad y la enfermedad en el mundo en desarrollo.

El eje retórico de esta política es actualmente la promoción de la democracia. Pero en la práctica sigue poniendo el énfasis en la seguridad nacional y en la militarización de la lucha antiterrorista, y asignando un gran papel al ejército estadounidense en la política exterior. Si la fuerza militar por sí sola no es suficiente para derrotar a todos los enemigos, y especialmente al mundo sombrío del terrorismo, el valor terapéutico de la democracia como factor disuasorio universal de la violencia no es más que una ilusión.

La promoción de la democracia no debe tomarse a la ligera dado que constituye una meta seria. Pero hay dudas sobre la sinceridad de Washington, por su aplicación selectiva y por las contradicciones de la actitud de la Administración hacia Jean-Bertrand Aristide en Haití, Chávez en Venezuela y Morales en Bolivia (todos ellos elegidos democráticamente, pero anatemados para esta Administración). Por otra parte,

la democracia no es una receta mágica contra la amenaza del terrorismo, ni produce necesariamente regímenes dóciles a los intereses estadounidenses. La elección en mayo de 2005 del nacionalista radical Mahmud Ahmadinejad como presidente de Irán y la victoria de Hamás en las elecciones palestinas de enero de 2006 son ejemplos de lo débil que es la creencia de George W. Bush de que la democracia y las elecciones lo resuelven todo.

La democracia política sin justicia social y económica no solucionará los problemas de muchos países, y no puede resolver amenazas nucleares como las que representan Irán y Corea del Norte, el problema de los estados fallidos o los fenómenos limpieza étnica. El énfasis de Washington en el terrorismo y la democracia como antídoto, así como su actitud de hacerlo todo por su cuenta no son ni remotamente adecuados para abordar la multitud de problemas mundiales, que deben afrontarse con un programa exhaustivo y de forma concertada con otras naciones.

La opinión pública estadounidense aún no ha exigido adecuadamente a la Administración Bush cuentas por sus tergiversaciones y fracasos en política exterior, ni por su definición de un nuevo estado de seguridad nacional que legitima el espionaje a ciudadanos estadounidenses y la infracción de la ley. Una buena señal es la reciente encuesta Zogby, que muestra que la mayoría (el 52%, frente al 43%) de los ciudadanos estadounidenses apoya que se acuse formalmente a Bush por espionaje ilegal. Sin embargo, el cambio parece llegar poco a poco. Una encuesta realizada en enero por *The Washington Post-ABC* mostró que el 51% de los estadounidenses consideraba que, en la guerra contra el terror, están justificadas las escuchas telefónicas y la violación del correo electrónico sin mandamiento judicial (ilegales y no sancionadas) por parte del gobierno. El *Columbia Journalism Review* de enero-febrero de 2005 informaba, por su parte, de que, mientras en 1966 el 60% de los estudiantes universitarios de primer año creía que era importante seguir la política, en 2003 esa cifra había caído hasta un 34%. Más sorprendente es que uno de cada dos alumnos de secundaria considera hoy que el gobierno debería aprobar las noticias de los diarios antes de que las vean los lectores.

Estas actitudes han sido muy útiles al objetivo de la Administración de manipular la prensa y la información pública, y han impedido el control crítico que puede ejercer la democracia por medio de una ciudadanía informada. Las personas a las que se pide que paguen una guerra

en Irak aparentemente interminable e imposible de ganar, y los soldados a los que se pide que mueran por ella, merecen algo más que las ilusiones de los últimos cuatro años. Los ciudadanos deben obligar a la Administración a que explique de forma veraz los turbios orígenes de la guerra y a que justifique su continuación. Si no lo hace, deben exigir el fin de la ocupación militar. Podrían recordarse aquí las palabras de Maya Angelou, pronunciadas en la toma de posesión de Bill Clinton en 1993: «Pese a su desgarrador dolor, la historia no se puede des-vivir. Pero afrontada con coraje, no hace falta revivirla...».

Se dice que las naciones no tienen amigos permanentes, sino sólo intereses permanentes. También se entiende que la primera obligación del gobierno es la protección y el bienestar de sus ciudadanos. Esta Administración está intentando convertir la seguridad contra el terrorismo en un interés permanente e irreversible, paralelo a la exclusión de un gran número de intereses y problemas urgentes, que afectan directamente al bienestar de las personas que viven dentro y fuera del país. Es imprescindible que Estados Unidos se dedique sin dilación a principios y objetivos que vayan más allá de esta formulación. Sólo entonces sus intereses coincidirán con las necesidades de sus propios ciudadanos y los del resto del mundo.

II. LA RATIFICACIÓN DEL TRATADO CONSTITUCIONAL Y SU IMPACTO SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE

*José Javier J. Fernández Fernández**

No coaligamos estados, unimos hombres.

Jean Monnet. Memorias¹

La guerra de Irak en 2003 y el atasco, a mediados de 2005, del proceso de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ha supuesto, si no un abrupto final, sí una cura de humildad para el optimismo injustificado, y desatado de forma prematura, sobre el verdadero estado y las expectativas de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), parte fundamental de la misma.

Los años 2003 y 2004 fueron pródigos para la UE en acontecimientos desde la perspectiva de dichas políticas, así como desde una óptica institucional y constitucional. En ese tiempo se produjeron importantes iniciativas, como la adopción de una novedosa *Estrategia Europea de Seguridad* por el Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2003; la elaboración de la estrategia de la Unión contra la proliferación de armas de destrucción masiva; el desarrollo de sus capacidades mili-

* José Javier J. Fernández Fernández es funcionario del Secretariado de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo. Este texto representa únicamente los puntos de vista de su autor, y no compromete al Parlamento Europeo en cuanto institución. Correo electrónico: jfernandez@europarl.eu.int.

¹ Siglo XXI de España Editores, Madrid, diciembre de 1985.

tares para la gestión de crisis y la declaración sobre sus capacidades operativas en relación con los objetivos de Helsinki; la creación de la Agencia Europea de Defensa y el lanzamiento de dos operaciones civiles y de las dos primeras operaciones militares de la PESD (Concordia y Artemis). Además, se acordaron marcos generales para las relaciones permanentes entre la UE y Naciones Unidas y entre la UE y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

La guerra de Irak fue un contrapunto demoledor a esos avances, al mostrar en toda su crudeza el verdadero estado de una PESC que, para las grandes cuestiones, sigue dependiendo más que nunca de los intereses, la voluntad política y la unanimidad de los estados miembros. Desde una óptica europea, la PESC fue la primera víctima de esa guerra, puesto que la división de sus estados miembros provocó la imposibilidad absoluta de alcanzar una toma de posición genuinamente «europea» en relación con el conflicto, una especie de «tercera vía» que pudiera llevar a superar la polarización irreconciliable —y la consiguiente debilidad— que finalmente se produjeron. Ahora cabe preguntarse en qué medida el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el día 29 de octubre de 2004, puede devolver un optimismo mucho más moderado y justificado en relación con el refuerzo de la PESC. Otra cuestión importante es en qué medida los avatares del proceso de ratificación del Tratado Constitucional inciden en la práctica diaria de la política exterior de la Unión.

El Tratado Constitucional y la política exterior europea

El Tratado Constitucional introduce algunas mejoras en el ámbito de la PESC, entre las que se pueden mencionar:

- Las nuevas definiciones de los principios y objetivos de la acción exterior de la UE (artículos I-3 y III-292), incluido el sometimiento de la PESC al Derecho Internacional y al respeto de los principios de la Carta de Naciones Unidas.
- La agrupación de los artículos pertinentes de los Tratados en vigor, referidos a los diferentes aspectos de la acción exterior de la Unión, dentro del nuevo Título V único de la Parte III (De las políticas y el funcionamiento de la Unión).

- La atribución de personalidad jurídica a la Unión (artículo I-7).
- La creación del nuevo cargo de ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, responsable ante el Parlamento Europeo y ante el Consejo Europeo (artículo I-28), y que deberá informar tanto al Parlamento como al Consejo sobre todas sus propuestas en relación con la preparación de la PESC, en su doble calidad de vicepresidente de la Comisión y ministro de Asuntos Exteriores.
- La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (apartado 3 del artículo III-296).

Sin embargo, es en el ámbito de la actual PESD (que pasa a denominarse Política Común de Seguridad y Defensa, PCSD, en el nuevo Tratado) donde se incluyen las mejoras más importantes, entre ellas:

- La actualización de las denominadas misiones Petersberg (apartado 1 del artículo I-41 y artículo III-309).
- La puesta a disposición de la PCSD de las fuerzas multinacionales constituidas por estados miembros (apartado 3 del artículo I-41).
- El compromiso de mejorar progresivamente las capacidades militares y la creación de una agencia para el desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (párrafo 2 del apartado 3 del artículo I-41 y artículo III-311).
- El nuevo instrumento de las decisiones europeas para la aplicación de la PESC/PCSD (apartado 3 del artículo I-40 y artículos I-41, III-293 y III-297).
- La ejecución de una tarea PCSD, en el marco de la Unión, por parte de un grupo de estados miembros (apartado 5 del artículo I-41 y artículo III-310).
- La cooperación permanente y estructurada entre aquellos estados miembros que cumplan los criterios más elevados en materia de capacidades militares dentro del marco de la Unión, con vistas a las misiones más exigentes (apartado 6 del artículo I-41, artículo III-312 y el Protocolo específico).
- La cláusula de solidaridad mutua, por la que se establece una obligación de ayuda y asistencia por parte de los estados miembros, con todos los medios a su alcance, para con un estado miembro víctima de una agresión armada en su territorio (sin perjuicio de la política de seguridad y defensa de determinados estados miembros

- y de la función desempeñada por la OTAN para otros) (apartado 7 del artículo I-41).
- La cláusula de solidaridad de asistencia mutua para impedir amenazas o ataques terroristas o en caso de catástrofe (artículos I-43 y III-329).

Al considerar todos estos elementos, no sorprende que en el momento de la firma del Tratado Constitucional se extendiera la convicción de que su entrada en vigor supondría una mejora sustancial tanto para la PESC como, sobre todo, para la nueva PCSD. Esta última, sobre todo, pasaría a convertirse en el cauce al que vendrían a desembocar los afluentes representados por los numerosos Consejos Europeos en los que se han ido adoptando las decisiones que han dado cuerpo a la política europea de seguridad y defensa (tras los días de impotencia que siguieron al desmembramiento y las sucesivas guerras balcánicas en los años noventa).

El espíritu (y el contenido) de las disposiciones del nuevo Tratado comenzaron a ponerse en práctica inmediatamente, con la creación de la Agencia Europea de Defensa, el desarrollo de los denominados «grupos de combate» para la ejecución de la gama ampliada de las nuevas operaciones PESD, el establecimiento de la política de vecindad de la Unión (artículo I-57), o la aplicación de la cláusula de solidaridad en caso de amenazas o ataques terroristas, decidida tras los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004.

Este esperanzador estado de cosas cambió drásticamente, sin embargo, cuando el proceso de ratificación encalló en Francia y los Países Bajos, como consecuencia de los referendos negativos celebrados el día 29 de mayo y el día 1 de junio de 2005, respectivamente. El Consejo Europeo del 18 de junio siguiente confirmó la pertinencia del Tratado y decidió abrir un «periodo de reflexión» para propiciar en cada país un amplio debate, cuya valoración de conjunto ha sido prevista para el primer semestre de 2006, durante la presidencia austriaca (momento en el que deberán decidirse también los próximos pasos del proceso de ratificación).

Conforme al artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, la Constitución no entrará en vigor a menos y hasta que haya sido ratificada por todos los estados miembros. Por su parte la Declaración 30 aneja al Tratado prevé que si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma

de éste, las cuatro quintas partes de los estados miembros lo han ratificado y uno o varios han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, «el Consejo Europeo examinará la cuestión». En la actualidad, catorce estados miembros,² mayoría con respecto al total, han ratificado la Constitución de acuerdo con sus propias exigencias constitucionales (incluidos España y Luxemburgo por medio de referendos), y otro más, Estonia, está a punto de culminar el proceso parlamentario de ratificación.

El «periodo de reflexión» y la PESC: cómo hacer de la necesidad virtud

La Unión dispone de varias opciones en relación con el proceso de ratificación, que incluyen el abandono definitivo del proyecto, intentar ratificar el texto actual sin modificaciones, clarificarlo o completarlo, remodelarlo o modificarlo para introducir mejoras, o redactar un nuevo texto. Elegir entre estas posibilidades es la razón de ser del periodo de reflexión, y el Parlamento Europeo ha demandado que se haga lo posible para garantizar que la Constitución entre en vigor en el año 2009. En este ámbito, hay muchas esperanzas puestas en la futura presidencia alemana, posterior a las elecciones legislativas y presidenciales que para entonces habrán tenido lugar en los Países Bajos y Francia.

El periodo de reflexión ofrece una buena ocasión para volver a examinar la función de cada institución, tanto en el ámbito de las acciones exteriores de la Unión en su conjunto como en el ámbito de la PESC. Sobre la base de los Tratados existentes se pueden aportar, sin demora, grandes mejoras en términos de coherencia, visibilidad, transparencia y eficacia, en algunos ámbitos que ofrecen un auténtico valor añadido europeo. Esto es aún más deseable a la vista de los últimos datos del Eurobarómetro, que señalan que en todos los estados miembros existe una opinión pública favorable (casi el 69%) a que se atribuya una función más importante a la UE en materia de relaciones exteriores. También ponen de relieve que, durante el proceso de ratificación, en ningún

² Alemania, Grecia, España, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Austria, Eslovenia, Eslovaquia y Bélgica.

momento se han cuestionado los planteamientos del Tratado Constitucional en este ámbito.

Una aplicación mucho más decidida de las disposiciones ya existentes sobre la PESC podría contribuir de forma muy significativa a consolidar la Constitución entre la opinión pública y a demostrar las ventajas que se derivan de ella. El voto negativo en Francia y los Países Bajos, aparte de condicionantes internos, parece haber sido más una expresión de desacuerdo con el estado actual de la Unión que una oposición concreta a las reformas constitucionales. Sería paradójico que produzca como resultado el mantenimiento del *statu quo* y el bloqueo de las reformas necesarias.

Durante el periodo de reflexión debería darse prioridad a un número limitado de ámbitos, cercanos a los deseos y preocupaciones de los ciudadanos europeos y a sus expectativas en cuanto al papel que debe desempeñar la Unión Europea en asuntos internacionales: la política europea de vecindad, la seguridad de las personas y la lucha contra el terrorismo, la gestión de la migración, incluidas medidas para luchar contra la inmigración ilegal, así como la contribución de la Unión Europea a la disminución de la pobreza, un mejor desarrollo económico y un desarrollo sostenible en un mundo globalizado.

Se trataría, en definitiva, de aprovechar sin demora las enormes posibilidades que ofrecen los instrumentos políticos, comerciales, económicos y financieros del primer pilar de los Tratados. Estos constituyen, de hecho, la base de un importante poder de persuasión o *soft power*, inscrito en el ámbito de competencias de la Comunidad y al servicio de los objetivos de la Unión en el ámbito internacional. Esto requeriría, por ejemplo, que la Comisión adopte un enfoque mucho más integrado y proactivo en materia de acción exterior y que aproveche mejor la importante función que le confiere el segundo pilar de los Tratados vigentes. También debería utilizar con más decisión su derecho de iniciativa en el ámbito de la PESC, concentrándose en asuntos concretos con respecto a los cuales la opinión pública europea espera una respuesta europea. Por otra parte, el diálogo político con terceros países y regiones, una acción más proactiva en las relaciones con las organizaciones internacionales y un uso más dinámico y flexible de la red de delegaciones de la Comisión —uno de los servicios exteriores más eficaces y mejor informados del mundo—, podrían crear nuevas posibilidades en lo relativo a las actividades del primer y el segundo pilar.

La diplomacia parlamentaria no es una alternativa a la diplomacia intergubernamental tradicional, pero también podría jugar un papel mucho más importante como instrumento de diplomacia preventiva en las relaciones exteriores de la Unión. El Parlamento Europeo, utilizando su red de más de treinta delegaciones permanentes, sus numerosas delegaciones *ad hoc* y la participación en numerosas conferencias internacionales, puede jugar un papel complementario decisivo en apoyo a la Comisión y al Consejo, para reforzar la acción exterior de la Unión en general y de la PESC en particular.

Además, y sin modificar el actual proceso de toma de decisiones, podrían adoptarse muchas otras soluciones prácticas para aumentar la coherencia y eficacia de los servicios e instituciones de la Unión en el ámbito de la acción exterior:

- Compartir sin reservas la información, los informes y los análisis elaborados por los servicios, delegaciones, representantes especiales, embajadas, etc., de la Unión, sus instituciones y los estados miembros.
- Celebrar periódicamente reuniones conjuntas entre el grupo de comisarios responsables de las relaciones exteriores, el alto representante-secretario general del Consejo y delegaciones de las Comisiones del Parlamento Europeo que se ocupan de los asuntos exteriores, con el fin de evaluar y coordinar mejor las prioridades estratégicas.
- Celebrar periódicamente reuniones conjuntas entre los grupos de trabajo del Consejo y el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), la Comisión y los ponentes del Parlamento Europeo, con el fin de conocer mejor las posiciones respectivas.
- Mejorar la cooperación entre las direcciones competentes para las acciones exteriores de las tres instituciones europeas, favoreciendo las reuniones de trabajo y los intercambios regulares de alto nivel (entre directores generales y directores) y de nivel intermedio (entre jefes de unidad y jefes de misión), así como la rotación y el intercambio de funcionarios europeos que se ocupan de cuestiones vinculadas a los asuntos exteriores.
- Mejorar la interacción de las 127 delegaciones y representaciones con otras instituciones y delegaciones de la UE, los ministros de Asuntos Exteriores y las Embajadas de los estados miembros, así

como con las empresas y los ciudadanos europeos. Vías para ello podrían ser la organización regular de contactos y reuniones, la prestación de asistencia práctica y el intercambio de personal diplomático de los estados miembros y de funcionarios de las instituciones correspondientes.

Entre tanto, es indispensable que la creación del nuevo cargo de ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, así como del futuro Servicio Europeo de Acción Exterior, tenga en cuenta los progresos en el proceso de ratificación, de modo que se cumplan las previsiones del Tratado por lo que se refiere al trabajo preparatorio pero se reserve su creación efectiva para después de su ratificación.

El debate constitucional y la aplicación efectiva de la política exterior y de seguridad

Las vicisitudes del proceso de ratificación no han paralizado el desarrollo formal de la PESC y de los instrumentos de que ésta dispone conforme a los Tratados de Maastricht de 1993, de Amsterdam de 1997 y de Niza de 2003. En 2003 se adoptaron 29 Acciones Comunes y otras 25 en 2004, mientras en 2003 se decidieron 21 Posiciones Comunes y otras 23 en 2004. A todas ellas habría que añadir las tres Estrategias Comunes adoptadas hasta el momento, en relación con Rusia (en junio de 1999), Ucrania (en diciembre siguiente) y el Mediterráneo (en junio de 2000). Además, se emitieron más de 143 Declaraciones en nombre de la Unión en 2003 y otras 141 en 2004, al tiempo que se realizaron 157 gestiones oficiales o *demarches* ante países terceros en 2003 y 179 en 2004. La figura del representante especial, un importante instrumento de la PESC, se ha utilizado en nueve casos. No es la falta de actividad el principal problema de la PESC, sino una eficacia limitada y una autonomía a menudo insuficiente.³

³ Para un examen crítico de las aportaciones del Tratado de Amsterdam en materia PESC, véase José Javier Fernández Fernández, «El Tratado de Amsterdam y la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión: análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo. Especial Tratado de Amsterdam*, enero-junio de 1998, pp. 79-111.

Diversos estados miembros han seguido haciendo uso del derecho de veto en materias importantes por motivos o intereses nacionales, en lugar de actuar constructivamente y de acuerdo con el espíritu de la Constitución. El nombramiento de Javier Solana como alto representante-secretario general del Consejo ha mejorado decisivamente la imagen de la Unión Europea en el mundo, pero esa imagen no ha ido siempre acompañada de una mejora equivalente en la eficacia de la acción exterior, por los comportamientos no siempre leales de ciertos estados miembros. Tampoco la proliferación de representantes especiales ha generado de forma automática las mejoras previstas. Aparte de restar protagonismo a la actuación de los delegados de la Comisión y, por tanto, a lo supranacional, se siguen suscitando cuestiones en cuanto a su contribución real sobre el terreno, al modo en que ejercen sus funciones y mandatos y a su financiación.

La PESD, parte esencial de la PESC, ha seguido desarrollándose y afianzándose de forma pragmática sobre la base de sucesivas decisiones adoptadas por el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros, desde la Declaración de Saint Malo de 1998. Estas decisiones están contempladas en los Tratados existentes (en particular, el apartado 2 del artículo 18 y el artículo 26 del Tratado de la Unión Europea, en virtud de los cuales la Presidencia y el alto representante son responsables de la aplicación de las decisiones adoptadas por el Consejo, de conformidad con el apartado 3 del artículo 13). Por ello pueden ponerse en marcha sin depender de la entrada en vigor del Tratado, que las insertaría definitivamente en el nuevo entramado constitucional.

Desde la puesta en marcha operacional de la PESD, en el año 2003, se han realizado hasta catorce operaciones civiles (policía, refuerzo de la administración civil y del estado de derecho, observación) y militares (misiones humanitarias y de rescate, mantenimiento de la paz, empleo de fuerzas de combate para gestión de crisis y restablecimiento de la paz). Estas operaciones son muestra del carácter progresivo, aunque todavía limitado, que se ha otorgado a los procesos de gestión de crisis. Un paso indispensable en la misma dirección debería ser el refuerzo inmediato del Centro de Satélites de la Unión Europea (CSUE), en el plano presupuestario y de personal, para que pueda alcanzar cuanto antes sus objetivos principales: la supervisión de la seguridad general y el apoyo a misiones tipo Petersberg, la verificación de tratados, el control de la proliferación de armas, la vigilancia marítima y el control del medio

ambiente (incluidas las catástrofes naturales y las provocadas por el hombre).

En el plano conceptual y temático, una aportación clave ha sido la *Estrategia Europea de Seguridad*, que ha contribuido de forma decisiva a evaluar los riesgos y fijar el nuevo orden de prioridades para la acción exterior. Parece llegado el momento, sin embargo, de actualizar esa estrategia para que preste especial atención a la creciente dependencia de la Unión en materia de energía y de otros suministros estratégicos procedentes de países y regiones que son cada vez más inestables. La subida del precio del petróleo y la gran dependencia de los países europeos con respecto a los mercados exteriores de este producto y de gas ha sido puesta de manifiesto con los cortes de suministros procedentes de Rusia (que no ha dudado en hacer de ella un instrumento político en sus relaciones, por el momento con Ucrania, Georgia y Moldavia). Esto ilustra una clara vulnerabilidad que debe tenerse presente y abordarse de forma decidida y concertada.

De igual manera, tanto el cambio climático como la extensión de la pobreza en el mundo deben considerarse amenazas directas contra la seguridad de la Unión que requieren una acción decisiva, compromisos tangibles y un estricto calendario. La *Estrategia de Seguridad* actualizada debe mantener su doble enfoque civil-militar y sus principales elementos de «compromiso preventivo» y «multilateralismo eficaz». Los atentados terroristas perpetrados en Londres el 7 de julio de 2005 demuestran que la lucha contra el terrorismo internacional debe seguir siendo una alta prioridad para la Unión y uno de los componentes clave de su acción exterior. Además, a fin de evitar el peligro de que las armas de destrucción masiva caigan en manos de grupos terroristas, deben continuar todos los esfuerzos para que progresen las iniciativas de desarme y los instrumentos de no proliferación.

En el ámbito geográfico, al margen de la incertidumbre que pueda existir actualmente respecto a la naturaleza de la Unión, es obvio que su papel como actor mundial sigue creciendo. La UE en su conjunto produce el 25% del Producto Interior Bruto (PIB) mundial, proporciona más del 50% de la Ayuda Oficial al Desarrollo, aporta el 40% del presupuesto de Naciones Unidas y ha firmado acuerdos de diverso tipo con más de 122 países. En cierto modo, las prioridades de la PESC para una Unión así caracterizada se definen por sí solas, de modo que los Balcanes, Oriente Medio, Irak, Irán, el sur del Cáucaso y Asia Central,

las relaciones transatlánticas y la situación en determinadas partes de África continuarán inspirando de forma prioritaria su acción exterior por largo tiempo. Junto a dichas áreas, cuestiones más puntuales como el futuro estatuto de Kosovo; las asociaciones estratégicas de la Unión con Rusia y con China; las consecuencias del reciente triunfo de Hamás en las elecciones palestinas; el envío al Consejo de Seguridad de las cuestiones relativas al programa nuclear (militar) iraní, o la presunta utilización de países europeos por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) estadounidense para el transporte y la detención ilegal de presos seguirán sin duda ocupando un papel importante. En todos los casos, sin embargo, se trata de áreas y temas con dinámica propia, sin otra interacción o implicación directa para el debate constitucional que la que resulta de los valores, principios e instrumentos que deben guiar la acción de la Unión a la hora de afrontarlos.

El debate constitucional no ha arrojado tampoco resultados tangibles en materia de financiación de la PESC. Y se trata de un punto clave, puesto que la responsabilidad que tiene la Unión de hacer honor a sus compromisos en temas cruciales como la lucha mundial contra la pobreza, la promoción de los derechos humanos y la democracia y sus lazos con los países pobres del mundo, requiere unos medios financieros suficientes. Además, es cada vez más evidente que en materia de gestión de conflictos ya no puede sostenerse por más tiempo la distinción artificial entre gastos militares y civiles, especialmente a la vista de la filosofía conjunta civil y militar que inspira la acción de la Unión al respecto. De lo que se trata es de que los costes comunes de las operaciones militares PESD se financien también con cargo al presupuesto comunitario (lo que ya ocurre en la esfera civil en el caso de las operaciones policiales), y no con cargo a un presupuesto subsidiario o a un fondo inicial de los estados miembros, tal y como sucede en la actualidad.

La fórmula actual presenta al menos dos fallos fundamentales: en primer lugar, esos fondos se sustraen al control democrático tanto de los Parlamentos nacionales como del Parlamento Europeo; en segundo lugar, los recursos se financian normalmente a través de distintos mecanismos que acaban teniendo en común un resultado perverso: el mayor esfuerzo financiero recae precisamente en los estados miembros que aportan más tropas, con el efecto de que estos se muestran cada vez más renuentes a intervenir de manera significativa en operaciones futu-

ras. Lamentablemente, tampoco las continuistas disposiciones del nuevo Tratado (artículo III-313) contribuirán por sí solas a poner fin a este círculo vicioso.

Conclusiones

En el plano conceptual, el caso de Irak ha puesto de manifiesto una vez más que la debilidad y limitaciones actuales de la PESC obedecen a defectos estructurales intrínsecos, en la medida en que los intereses y la voluntad política real de los estados miembros —expresados a través de la regla de la unanimidad y del implícito derecho de veto— siguen siendo determinantes para las grandes cuestiones de política exterior de la Unión. Esto se traduce con frecuencia en una división entre los estados miembros que hace imposibles tomas de posición genuinamente «europeas», lo que debilita las posiciones tanto de la Unión como de sus estados individualmente considerados. Pero retos como los que plantean las cuestiones de seguridad energética, la situación resultante del triunfo de Hamás en Palestina, o tratar de influenciar la política de EE UU, pueden abordarse con más garantías de éxito si esto lo hace la Unión a 25 en el marco de una política exterior creíble, y no sus estados de forma individual.

Todo ello es especialmente evidente en aquellos casos de mayor importancia que implican una discusión y eventual acción por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sobre todo (pero no exclusivamente) por lo que se refiere a los estados miembros de la Unión que son también miembros permanentes del Consejo, es decir, Francia y el Reino Unido.

Las nuevas disposiciones del Tratado Constitucional no constituyen por sí solas un remedio adecuado para tales fallos de estructura. Aunque se elimina formalmente la actual distinción en pilares, la PESC seguirá teniendo un carácter marcadamente intergubernamental, no comunitario; sus procedimientos de decisión seguirán lastrados por la posibilidad real del veto, y el papel de las instituciones comunitarias seguirá siendo limitado y, a menudo, inexistente. Un hecho aún más lamentable porque la opinión pública europea apoya una implicación más amplia de la Unión en materia de relaciones exteriores, y dado que las disposiciones de la nueva Constitución en este ámbito no se han cuestionado durante el proceso de ratificación.

En definitiva, incluso en el caso de una futura entrada en vigor del Tratado Constitucional, seguirían existiendo deficiencias fundamentales en el ámbito de la PESCE, entre ellas:

- La ausencia de una plena aplicación de los procedimientos comunitarios y de mejora de la función de las instituciones en materia PESCE (artículo I-41).
- La confirmación de la unanimidad con abstención constructiva, en lugar del voto por mayoría cualificada, como norma general para la PESCE (apartado 4 del artículo I-41 y artículo III-300).
- Un control parlamentario claramente insatisfactorio. La política exterior es atributo del poder ejecutivo, pero a los Parlamentos les corresponde la facultad de controlarla. El Tratado Constitucional no incluye en esto cambios significativos, pero es más necesario que nunca que el Consejo no sólo informe al Parlamento Europeo sino que lo consulte regularmente y lo haga participar en los aspectos principales y las opciones fundamentales de la PESCE.
- Una financiación de la PESCE totalmente insuficiente e inadecuada. La única opción alternativa posible por mucho tiempo será, probablemente, una revisión del acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999, para dotarlo de una nueva estructura, más adaptada a la *Estrategia Europea de Seguridad*, que mejore la calidad de la información que se proporciona sobre el gasto de la PESCE y que refuerce el papel del Parlamento Europeo como coautoridad presupuestaria.

En el ámbito temático, la experiencia de los últimos años muestra que las vicisitudes del proceso de ratificación de la Constitución no han paralizado el desarrollo formal de la PESCE ni han cohibido la utilización de los instrumentos de que ésta dispone. Si la PESCE adolece de algo no es precisamente de falta de actividad sino más bien de eficacia y, con frecuencia, también de autonomía. A la inversa, las necesidades, limitaciones y carencias que pone de manifiesto la praxis cotidiana de la política exterior de la Unión hacen más urgente que nunca la explotación de todas las posibilidades que ofrecen los Tratados en vigor, poder contar cuanto antes con las nuevas disposiciones del Tratado Constitucional y, sobre todo, la superación del actual marco intergubernamental de la PESCE.

La razón es simple: la política exterior de la Unión nunca podrá resultar de la simple suma de las políticas exteriores de los estados miembros, no siempre, ni mucho menos, concordantes. Además, adecuar los modos e instrumentos de la PESC al conjunto de la acción exterior de la Unión —hoy quizá tan distantes en la práctica y los procedimientos como lo están términos presupuestarios, si se comparan los apenas sesenta millones de euros de la primera con los más de 6.000 millones de euros de la segunda— se ha convertido en una necesidad insoslayable y en el único modo de que la Unión pueda finalmente hablar con una sola voz en el escenario internacional. Por señalar las prioridades inmediatas ya mencionadas es decir, seguridad energética, Palestina y relaciones transatlánticas, ¿acaso la política energética inicial (carbón y acero), el presupuesto o el comercio que constituyen su espina dorsal no forman parte fundamental de lo comunitario y del primer pilar?

Por lo que se refiere a la geografía el problema consiste ahora, en primer lugar, en identificar los ámbitos que deben recibir prioridad porque conectan mejor con los deseos y preocupaciones de los ciudadanos europeos, y con sus expectativas respecto al papel que debe desempeñar la Unión en las relaciones internacionales. Y en segundo, en responder a las expectativas de numerosos interlocutores deseosos de escapar de un mundo unipolar y que desean ver a la Unión, y a sus valores y práctica, convertirse cuanto antes en un actor global alternativo en la esfera internacional.

Por ambas razones, y por su cercanía geográfica y la filosofía que la inspira, el desarrollo de una verdadera Política Europea de Vecindad debe ser una de las prioridades. En ciertos casos, las prioridades geográficas de la PESC para una Unión convencida de su papel global y de sus responsabilidades se definen por sí solas (Oriente Medio, Balcanes, ciertas zonas en conflicto). En otros, existe un claro consenso (por ejemplo en relación con EE UU y la OTAN). A veces resultan del creciente papel de determinados actores internacionales (en particular con Rusia, China e India). En otras zonas, en cambio, casi todo queda por hacer (como en América Latina y grandes zonas de Asia y África). Todo ello, en un contexto de contribución de la Unión a una mayor justicia y un mejor desarrollo económico sostenible en un mundo globalizado, sobre la base de un «compromiso preventivo» y de un «multilateralismo eficaz». El gran reto por lo que se refiere a la cuestión geográfica es corregir el visible desequilibrio existente entre las diferentes zonas geográfi-

cas, de manera que la PESC se convierta en una auténtica política global y no en una mera agrupación o superposición de zonas más o menos prioritarias.

Frente a las incertidumbres que se han generado en el proceso de ratificación, el periodo de reflexión abierto es una excelente oportunidad para identificar y examinar las deficiencias actuales en materia PESC-PESD. Para abordarlas de forma adecuada parece necesario, en primer lugar, aprovechar al máximo las posibilidades ofrecidas por los Tratados vigentes y, en segundo, aplicar en su momento las nuevas disposiciones constitucionales. Sobre la base de los Tratados en vigor se pueden ya aportar grandes mejoras en términos de coherencia, visibilidad, transparencia y eficacia, en algunos ámbitos que ofrecen un auténtico valor añadido europeo, y enviar así un claro mensaje a los ciudadanos europeos, que desean ver sus inquietudes y preocupaciones adecuadamente tratadas. Que ello baste o no para culminar con éxito el proceso de ratificación en curso, de modo que la Constitución pueda entrar en vigor a más tardar en el año 2009, es otra cuestión. Lo que es evidente por el momento es que los ciudadanos europeos y los eventuales interlocutores demandan mayoritariamente más Europa y, sobre todo, una Europa más fuerte en política exterior.



III. REFORMA DE NACIONES UNIDAS: LA TENSIÓN ENTRE HEGEMONÍA, SOBERANÍA Y COSMOPOLITISMO

*José Antonio Sanahuja**

Con motivo de la Cumbre de Naciones Unidas de Nueva York (septiembre de 2005), se ha reactivado el debate sobre el papel del sistema multilateral en la paz y la seguridad internacionales, en el desarrollo sostenible y en la gobernanza de la globalización. Sin embargo, el ambicioso programa de reformas propuesto por el secretario general Kofi Annan en el sexagésimo aniversario de Naciones Unidas se fue diluyendo en el curso de una negociación marcada por las exigencias de EE UU y de los países en desarrollo más refractarios. La Cumbre ha sido, finalmente, una oportunidad perdida para la reforma. Han vuelto a aparecer las tensiones entre el unilateralismo y el multilateralismo hegemónico de EE UU, el «nuevo multilateralismo» enraizado en concepciones cosmopolitas de la política internacional que promueve la UE y otros países industrializados y el «multilateralismo soberanista», de carácter defensivo, desplegado por parte de los países en desarrollo.

La reforma de Naciones Unidas

El fin de la Guerra Fría y el debate sobre la globalización abrieron un periodo de optimismo respecto al fortalecimiento del sistema multilateral. Se afirmó que Naciones Unidas y en particular órganos como

* José Antonio Sanahuja es profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y analista del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM).

el Consejo de Seguridad o el Consejo Económico y Social (ECOSOC), dejarían de estar paralizados por el enfrentamiento Este-Oeste y que el sistema multilateral podría responder eficazmente a las exigencias de la globalización. Así parecía mostrarlo el renovado papel de Naciones Unidas impulsando procesos de paz y una serie de Cumbres que crearon nuevos consensos sobre cooperación internacional, cuya expresión última fue la «Declaración del Milenio» de 2000. Ésta reafirmó el papel de Naciones Unidas en la seguridad internacional y estableció los «Objetivos de Desarrollo del Milenio» (ODM), que entre 1990 y 2015 pretenden reducir a la mitad la tasa de incidencia de la pobreza extrema, entre otras metas de desarrollo.¹

Sin embargo, a finales del decenio hechos como el fracaso de la operación «Recuperar la Esperanza» en Somalia, el genocidio de Ruanda y las guerras de África Central, las matanzas de Srebrenica y la guerra de Kosovo, dieron paso a visiones menos optimistas. Aunque hubo muchas propuestas de reforma del sistema multilateral, los únicos avances destacables eran la Corte Penal Internacional (CPI) y el Protocolo de Kioto —que se han encontrado con la oposición beligerante de EE UU— y los nuevos «fondos globales» para reducir la deuda de los países más pobres y afrontar problemas ambientales globales o el VIH/sida, que no han logrado movilizar muchos recursos adicionales. El debate sobre la «nueva arquitectura financiera internacional» se estancó, a pesar de la sucesión de crisis financieras en México, Brasil, Rusia, los países asiáticos y Argentina. Los resultados de la cumbre de Monterrey sobre financiación del desarrollo de marzo de 2002 —el llamado «Consenso de Monterrey»— fueron decepcionantes de cara a movilizar los recursos necesarios para alcanzar los ODM. Las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se atascaron tras fracasar la Cumbre de Cancún (México) de septiembre de 2003, lo que ponía en cuestión los compromisos comerciales asociados a los ODM.

Finalmente, el unilateralismo de la Administración Bush tras los atentados del 11-S y el proceso que condujo a la guerra de Irak motivó análisis pesimistas sobre el futuro del sistema multilateral. La nueva *Estrategia de Seguridad Nacional* de EE UU de 2002 justifica los ataques preventivos unilaterales, contradice la Carta de Naciones Unidas,

¹ Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, del 8 de septiembre de 2000.

impugna la autoridad del Consejo de Seguridad y cuestiona principios básicos del Derecho Internacional, como la renuncia al uso de la fuerza, no intervención y la igualdad soberana de los estados. Según los neoconservadores, el Consejo de Seguridad mostró su «irrelevancia» al no secundar la invasión de Irak. Para los países que se opusieron a la guerra, que este órgano no la avalara fortaleció su legitimidad, pero también mostró su debilidad, al no impedir una guerra ilegal.

Pese a que los *neocon* se apresuraron a extender el certificado de defunción de Naciones Unidas y el sistema de seguridad colectiva, la guerra de Irak impulsó un debate renovado sobre el papel del multilateralismo y la reforma de esa organización. Con la iniciativa del secretario general, Kofi Annan, se inició un proceso de reflexión y búsqueda de consensos sobre la reforma del sistema de seguridad colectiva y la agenda del desarrollo.

Con relación a la paz y la seguridad, se elaboró el informe *Un mundo más seguro*, con propuestas concretas para lograr un Consejo de Seguridad más representativo, legítimo y eficaz y revisar las normas relativas al uso de la fuerza, en relación con la legítima defensa, a los «ataques anticipatorios» y con fines de protección humana.² Respecto a este último supuesto, el informe se basó en textos anteriores sobre la «intervención humanitaria» y los límites de la soberanía estatal ante el genocidio y la «limpieza étnica». Ante ellas, la comunidad internacional tendría la «responsabilidad de proteger» a la población, incluso mediante el uso de la fuerza.³ Por último, respecto a los objetivos de desarrollo, se llevó a cabo el «Proyecto del Milenio», con propuestas concretas para la reducción de la pobreza.⁴

² Ver *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, Naciones Unidas, Nueva York, A/59/565, 2 de diciembre de 2004.

³ Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado, *La responsabilidad de proteger*, diciembre de 2001, disponible en <http://www.iciss.ca/>. Ver también <http://www.responsibilitytoprotect.org>

⁴ Informe del Proyecto del Milenio, Jeffrey Sachs (Dir.), *Investing in Development. A practical Plan to Achieve the Millenium Development Goals*, Naciones Unidas, Nueva York, 2005.

Un concepto más amplio de libertad: las propuestas de reforma

Con estos antecedentes, el secretario general presentó en marzo de 2005 el documento *Un concepto más amplio de libertad*, que constituye un amplio programa de reforma para ser debatido en la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General (la «Cumbre del Milenio + 5»), convocada en Nueva York del 14 al 16 de septiembre de 2005.

El documento constata que la globalización y la creciente interdependencia que ello supone incrementan la necesidad de un multilateralismo eficaz; que el 11-S y la amenaza del terrorismo global reclaman una visión integrada de seguridad colectiva y el fortalecimiento de Naciones Unidas; y que pobreza, desarrollo y seguridad son problemas interrelacionados: «Si bien no puede decirse que la pobreza y la negación de los derechos humanos sean la ‘causa’ de las guerras civiles, el terrorismo y la delincuencia organizada, todos ellos incrementan considerablemente el peligro de la inestabilidad y la violencia (...) Así pues, no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos. Si no se promueven todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar».⁵

El documento planteaba propuestas concretas en tres grandes campos: desarrollo, seguridad colectiva y derechos humanos, que en muchos ámbitos requieren enmiendas a la Carta de Naciones Unidas. Las más relevantes son las siguientes:

Desarrollo y lucha contra la pobreza

- La reafirmación de los ODM y el compromiso de aumentar la ayuda de los países ricos hasta el 0,5% de su renta nacional en 2009 y el 0,7% en 2015, con un nuevo mecanismo internacional de financiación; y la finalización de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC).
- Acciones con resultados rápidos en materia sanitaria; más recursos para luchar contra el VIH/sida y otras enfermedades; un sistema de

⁵ *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del secretario general de Naciones Unidas*, Naciones Unidas, Nueva York, A/59/2005, 21 de marzo de 2005. Ver también Kofi Annan, «In Larger Freedom: Decision Time at UN», *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2005.

alerta temprana ante desastres; y avances frente al cambio climático, a través del Protocolo de Kioto y para promover la igualdad de género.

Seguridad colectiva

- La adopción de un nuevo consenso sobre seguridad que reconozca sus vínculos con la pobreza y la democracia.
- El refuerzo de los tratados sobre proliferación y control de armamento nuclear, químico y biológico y un nuevo tratado sobre marcado, localización y tráfico ilegal de armas ligeras.
- La adopción de una definición común de terrorismo y el fortalecimiento de las normas internacionales para afrontarlo.
- Acuerdos sobre el uso de la fuerza ante amenazas inminentes a la paz y la seguridad.
- La creación de una Comisión de Consolidación de la Paz que evite el retorno de la violencia en los países que se encuentren en procesos reconstrucción posconflicto.
- El establecimiento de reservas estratégicas (*stand-by capacities*) para operaciones de paz y el fortalecimiento de las organizaciones regionales en ese ámbito, en particular la Unión Europea (UE) y la Unión Africana (UA).

Libertad, derechos humanos y democracia

- Adoptar el principio de la «responsabilidad de proteger» como base para la acción colectiva contra el genocidio, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad y actuar según ese principio con métodos diplomáticos, humanitarios y, si es necesario, medidas coercitivas conforme a las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas.
- La creación del Fondo para la Democracia, que ofrecería financiación y asistencia técnica para procesos de transición o consolidación democrática.

Fortalecimiento del sistema de Naciones Unidas

- La reforma del Consejo de Seguridad, a partir de dos fórmulas alternativas que incluirían nuevos miembros permanentes o semipermanentes, sin derecho de veto, con una mayor representación de los países en desarrollo más importantes. En la llamada fórmula A

se incluirían seis nuevos miembros permanentes sin derecho de veto (dos para África, dos para Asia, uno para Europa y otro para América). En la fórmula B se añadirían ocho nuevos miembros semi-permanentes con mandatos de cuatro años renovables y once con mandatos de dos años no renovables. En ambos casos, el Consejo pasaría de los quince miembros actuales (cinco permanentes y diez no permanentes) a un total de 24 miembros.

- La creación de un nuevo Consejo de Derechos Humanos, en sustitución de la desacreditada e ineficaz Comisión de Derechos Humanos.
- La reforma del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y de sus capacidades para dar seguimiento a los ODM y a las políticas de cooperación al desarrollo.
- La protección del «espacio humanitario» y de la respuesta humanitaria en el sistema de Naciones Unidas, incluyendo un fondo permanente para responder ante emergencias.
- La mejora de la gobernanza del sistema internacional, con la creación de una Organización de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Estados, intereses, coaliciones: el difícil consenso en torno a la reforma

Desde marzo de 2005, las propuestas del secretario general se sometieron a un intenso proceso de negociación, con vistas a lograr un texto de consenso que debería ser aprobado por la Asamblea General en la Cumbre de Nueva York de septiembre de 2005.

Las negociaciones dieron lugar a distintas versiones del texto, difundidas el 3 de junio, el 22 de julio, el 5 de agosto y el 6 de septiembre, que fueron «aguando» o suprimiendo las propuestas del secretario general. Esto ocurrió, en particular, en asuntos que requieren enmiendas a la Carta de Naciones Unidas, como la ampliación del Consejo de Seguridad, para la que se precisa una mayoría de dos tercios de la Asamblea General y el voto favorable de los miembros permanentes del Consejo, lo que les da derecho a vetar la reforma.

Sobre este último asunto, a mediados de agosto las perspectivas eran poco halagüeñas. La iniciativa recayó en el llamado «Grupo de los

Cuatro» o G-4, integrado por Alemania, Brasil, India y Japón, claros aspirantes a ocupar nuevos puestos permanentes en la llamada «opción A». Aun contando con el apoyo del Reino Unido y de Francia, a principios de agosto el G-4 no había logrado el apoyo de los 54 miembros de la Unión Africana, necesarios para obtener la mayoría requerida para la reforma de la Carta, debido a disputas sobre quién debería representar a África y el número de puestos en el Consejo. También se encontró con la oposición del grupo denominado «Unidos por el Consenso». Este grupo está integrado por países que han propuesto una variante de la opción B —debido a que sus posibilidades de acceder al Consejo serían menores si la opción A fuera finalmente aprobada—, o bien que se resisten a ver en el Consejo a alguno de sus rivales. El grupo incluye, entre otros, a Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, Italia, México, Pakistán, Corea del Sur, España y Turquía.⁶ Ambas propuestas también encontraron el rechazo de China, reacia a ver a Japón en ese órgano y de EE UU, que sólo apoyaba la incorporación de Japón y rechazaba expresamente la candidatura de Alemania, en represalia por su posición en la guerra de Irak.

A pesar del bloqueo en esta cuestión, reinaba un moderado optimismo respecto a otros asuntos, pues el texto recogía acuerdos importantes en torno a la necesidad de incrementar la ayuda oficial al desarrollo (AOD); sobre el uso de la fuerza y la «responsabilidad de proteger»; sobre la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz y el nuevo Consejo de Derechos Humanos, y sobre la mejora de la respuesta humanitaria de Naciones Unidas.

Sin embargo, la irrupción del nuevo embajador de EE UU ante la ONU, John Bolton, provocó una profunda crisis en las negociaciones. Bolton venía precedido por la polémica, dada su animosidad hacia Na-

⁶ El G-4 presentó un borrador de resolución el 6 de julio, pero no lo sometió a votación ante la falta de apoyo. Proponía seis nuevos miembros permanentes (dos para África, dos para Asia, uno para los países occidentales y uno para América Latina) y cuatro miembros no permanentes (a distribuir entre África, Asia, América Latina y Europa del Este). En respuesta al anterior, «Unidos por el Consenso» presentó su proyecto de resolución el 26 de julio, proponiendo cinco miembros permanentes y veinte no permanentes, con mandatos de dos años renovables, que se distribuirían así: seis para África, cinco para Asia, cuatro para América Latina y el Caribe, tres para Europa Occidental y dos para Europa del Este. Los países africanos presentaron su propio proyecto el 14 de julio.

ciones Unidas y por haber sido nombrado directamente por el presidente George W. Bush y no contar con el respaldo del Senado. A finales de agosto Bolton planteó, línea a línea, 750 modificaciones al texto, muchas de ellas puramente formales. Se trataba de una táctica obstruccionista —o puro «filibusterismo», según un diplomático surafricano—, que pretendía forzar la adopción de un texto más breve e insustancial y el abandono del borrador en un momento en el que las negociaciones estaban muy avanzadas y apenas quedaban veinte días para la Cumbre.⁷ Esa manera de presentar las enmiendas provocó perplejidad —algunas se dirigían contra propuestas planteadas por los propios representantes de EE UU—, desconfianza y resentimiento.⁸ Lo más grave es que rompían los delicados equilibrios alcanzados durante semanas de negociación entre distintos grupos de países y en especial entre países ricos y pobres. Es significativo que en esta ocasión EE UU se encontrara con la oposición del Reino Unido, tradicionalmente más afín a sus propuestas sobre seguridad, pero que también pretende ejercer cierto liderazgo a favor del desarrollo —así lo atestigua la reunión del grupo de los ocho países más industrializados, G-8, en Gleneagles (Escocia), en julio de 2005, presidida por Tony Blair— y que, además, ocupaba la Presidencia de turno de la UE en el segundo semestre de 2005.

Sin embargo, pese a las maneras arrogantes de Bolton, sería un error atribuir a su personalidad el rechazo estadounidense al texto, pues es más un síntoma que una causa.⁹ Bolton es un buen representante de la visión neoconservadora del orden internacional y de su rechazo a Naciones Unidas, una organización que los *neoon* consideran irrelevante.¹⁰ Hasta ese momento, la falta de un embajador había rebajado el perfil

⁷ Warren Hoyes, «Bolton pushes UN on change as US objects to draft plan», *The New York Times*, 25 de agosto de 2005; «EE UU presiona para amoldar la reforma de la ONU a su política exterior», *El País*, 26 de agosto de 2005, p. 3; «Reforming the UN», *Financial Times*, 27 de agosto de 2005.

⁸ «UNdiplomatic», *The Washington Post*, 2 de septiembre de 2005.

⁹ Sobre Bolton, ver Mark Leon Goldberg, «The Arsonist», *The American Prospect*, 5 de enero de 2006.

¹⁰ Según Bolton, el Consejo de Seguridad «sólo necesita un miembro, Estados Unidos, (...) porque ése es el reflejo de la verdadera distribución del poder en el mundo», «America's new UN envoy. Lethal injection, or healthy tonic?», *The Economist*, 4 de agosto de 2005.

de EE UU en las negociaciones, pero la posición de ese país no había variado y había sido explicitada en junio de 2005 en un importante documento elaborado por una comisión bipartidista instaurada por el Congreso.¹¹ Por otra parte, en junio el Congreso aprobó una ley que obligaba a EE UU a reducir a la mitad su contribución financiera a Naciones Unidas en 2008 si para ese año no se habían adoptado 46 reformas concretas.¹² Con estos antecedentes, las prioridades de EE UU eran muy claras. Estaban encabezadas por la reforma administrativa, el manejo presupuestario y la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas. No se contemplaba la reforma del Consejo de Seguridad y, en materia de desarrollo, se insistía en la responsabilidad de los propios países y en el papel clave del sector privado.

Pero Bolton fue más allá, pues sus enmiendas reclamaban la supresión de todas las referencias a los ODM, pese a que dichos objetivos habían sido respaldados en 2000 por 189 países y 147 jefes de Estado y de Gobierno, entre ellos el entonces presidente de EE UU, Bill Clinton. En su lugar, se proponía una vaga referencia a «objetivos de desarrollo internacionalmente acordados» y en las secciones clave, la sustitución de los ODM por el «Consenso de Monterrey» de 2002, un texto más cercano a la Administración Bush al no contemplar metas cuantitativas sobre ayuda, rechazar nuevas vías de financiación como «impuestos globales» y dar más énfasis al sector privado. En este aspecto, para EE UU la Cumbre de Nueva York representaba una oportunidad para revertir acuerdos ya adoptados en Naciones Unidas. Para explicar porqué se oponía a los ODM, los representantes de EE UU alegaron que la falta de capacidad estadística de los países en desarrollo hacía difícil verificar su cumplimiento. Pero aunque esto pueda ser cierto en algunos países, se trata de una obvia falacia lógica y como tal fue contestada por Jeffrey Sachs, autor del Informe del Milenio.¹³

¹¹ *American Interests and UN Reform. Report of the Task Force on the UN*, United States Institute for Peace (USIP), Washington, junio de 2005. El grupo de trabajo fue presidido por el anterior portavoz republicano en Congreso, Newt Gingrich y el anterior líder de la mayoría en el Senado, el demócrata George Mitchell.

¹² *Henry J. Hyde United Nations Reform Act*, de 17 de junio de 2005, aprobada por 221 votos frente a 184. En paralelo, el Senado ha debatido otras dos variantes de esa ley basadas en el informe Gingrich-Mitchell.

¹³ «The UN's Millennium Development Goals. Aspirations and Obligations», *The Economist*, 8 de septiembre de 2005.

También se pretendía suprimir las referencias a la Corte Penal Internacional, al Protocolo de Kioto o al Tratado para la prohibición de pruebas nucleares. Respecto a la «responsabilidad de proteger», se proponía sustituir ese principio por la fórmula, más débil, de «preparación para actuar», que sólo sería una «responsabilidad moral». Paradójicamente, al minar ese principio, EE UU se encontró formando parte de una «alianza maligna», según *Financial Times*, con países como Cuba, Irán, Siria y Venezuela, que lo rechazan por considerarlo una mera coartada ideológica del intervencionismo occidental.¹⁴

Finalmente, Bolton planteó una ampliación del Consejo de Seguridad limitada a uno o dos nuevos miembros permanentes sin derecho de veto, con Japón como único candidato. Sin embargo, ello trajo rumores, pronto desmentidos, de un acuerdo con China para bloquear la reforma del Consejo y, de esta forma, impedir el acceso de Alemania y de Brasil, que EE UU no desea y el de Japón, al que se opone China.¹⁵

El rechazo al fondo y las formas de la posición de EE UU no se hizo esperar. El Grupo de los 77 introdujo nuevas propuestas de modificación del texto, insistiendo en los ODM y la ayuda al desarrollo. En EE UU la secretaria de Estado, Condoleezza Rice, intervino para atemperar las demandas de Bolton, ante las protestas de Kofi Annan y del ministro de Asuntos Exteriores británico, Jack Straw, en representación de la UE. La última semana de agosto Bolton aclaró que EE UU no se oponía a los ODM, aunque objetaba su formulación actual y en un memorando del 6 de septiembre aceptó la mención a los ODM y al Protocolo de Kioto, aclarando que no afectan a EE UU.¹⁶ En el discurso inaugural ante la Cumbre del 14 de septiembre, el propio presidente Bush reafirmó el respaldo de EE UU a los ODM.

Pese a este repliegue táctico, se mantuvo la mayor parte de las enmiendas y algunos países vieron en el obstruccionismo una excusa para rechazar ciertos puntos o resucitar exigencias que, sin la posición radical de EE UU, serían indefendibles, o ya se habían descartado en negociaciones anteriores. Las concesiones de EE UU resolvían proble-

¹⁴ «Hubris blocks UN Reform», *Financial Times*, 8 de septiembre de 2005.

¹⁵ «A nasty smell», *The Economist*, 11 de agosto de 2005; «Crunch time for UN reform», *The Economist*, 31 de agosto de 2005.

¹⁶ Howard de Frank, «At UN, Bolton softens his tone», *The Christian Science Monitor*, 12 de septiembre de 2005.

mas creados por ellos mismos y afectaban a cuestiones simbólicas. A principios de septiembre, el temor al fracaso era patente y, si se contemplan los resultados, estaba justificado.¹⁷ El presidente de la Asamblea General y responsable de la conducción de las negociaciones, el gabonés Jean Ping, lanzó una «operación rescate» y estableció un *core group* integrado por 32 países, que después se redujo a sólo diez, que el 6 de septiembre se encerró a negociar sobre el borrador (que aún contaba con unas 250 secciones entre corchetes). Ello revela la magnitud de los desacuerdos aún presentes, que no pudieron superarse pese a que las negociaciones, que debían terminar el día 10 de septiembre, se prorrogaron hasta el 12.¹⁸

Acuerdos y desacuerdos: la Cumbre de Nueva York y sus derivaciones

Todo ello era demasiado poco y demasiado tarde para salvar la Cumbre. Para evitar que comenzara sin un texto cerrado, en las vísperas de su inauguración el presidente de la Asamblea optó por suprimir todas las secciones en disputa, lo que redujo aún más el alcance del texto y tuvo el efecto, no deseado, de recompensar a los obstruccionistas. La Resolución final, muy limitada, terminó siendo el característico acuerdo de mínimos propio de la diplomacia multilateral, aunque en este caso el «factor Bolton» y la oposición de los países refractarios contribuyeron a que el proceso de degradación del texto fuera más rápido e intenso.¹⁹ Ante la falta de acuerdo, se optó por posponer algunas cuestiones y en aquellas en las que hubo acuerdos parciales, se inició un nuevo ciclo de negociación tras la Cumbre. A continuación se examinan los resultados de la Cumbre y de las negociaciones posteriores, de haberse producido, en las principales cuestiones en discusión.

¹⁷ Thalif Deen, «UN Summit in danger of being a political fiasco», InterPress Service (IPS), Nueva York, 9 de septiembre de 2005. Ewan MacAskill, «World Summit on UN's future heads for chaos», *The Guardian*, 10 de septiembre de 2005.

¹⁸ Esa versión del texto y las anteriores puede obtenerse en <http://www.reformtheUN.org>.

¹⁹ Documento final de la de Cumbre 2005. Resolución de la Asamblea General, A/Res/60/1, 15 de septiembre de 2005.

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Como se ha indicado, EE UU aceptó que los ODM permanecieran en el texto, pero objetó las metas y calendarios de aumento de la ayuda. Se logró un acuerdo de última hora para reconocer los compromisos adoptados por algunos donantes, como la UE, que había decidido incrementar su ayuda hasta el 0,5% del Producto Interior Bruto (PIB) en 2010 y el 0,7% en 2015. La fórmula acordada se redactó cuidadosamente para que no se derive de ella ninguna obligación para EE UU u otros donantes. Respecto a las propuestas de nuevos instrumentos de financiación del desarrollo impulsadas por la «Alianza contra el hambre» y otros países, como las ecotasas sobre el transporte aéreo, el texto acordado se limita a «tomar nota con interés». A cambio, EE UU obtuvo la inclusión de nuevos apartados sobre las reformas internas, el capital privado, los derechos de propiedad, la inversión extranjera... Todo ello en línea con el Consenso de Monterrey. Se suprimió el texto referido a las negociaciones comerciales de la OMC y las cuestiones «sistémicas» referidas a la arquitectura financiera internacional. Respecto al papel del Consejo Económico y Social (ECOSOC), se acordaron nuevas funciones de seguimiento de las políticas de cooperación al desarrollo y de la implementación de los ODM, pero se rechazó que ese examen abarque las políticas nacionales, o los vínculos entre paz y desarrollo.

Uso de la fuerza y seguridad colectiva

EE UU reclamó que el derecho de legítima defensa, contemplado en el artículo 51 de la Carta, permita realizar ataques preventivos contra amenazas latentes o no inminentes. La propuesta original del documento *Larger Freedom* reafirmaba la doctrina internacionalmente asentada: que tales ataques sólo son admisibles bajo el criterio de legítima defensa si se trata de amenazas inminentes y verificables, si es el último recurso, hay posibilidades de éxito, se aplica el principio de proporcionalidad y se somete el asunto de inmediato a la autoridad del Consejo. Sin embargo, EE UU consideró restrictivos esos criterios y los países en desarrollo contraatacaron con una enmienda que rechazaba el «unilateralismo». Finalmente, no hubo acuerdo sobre este punto, que se omite, con lo que la resolución se limitó a reafirmar de manera genérica lo dispuesto en la Carta sobre el uso de la fuerza y la autoridad del Consejo de Seguridad, que sólo se considera «primordial» y no «exclusiva», como planteaban algunos países.

Reforma del Consejo de Seguridad

Ante la falta de acuerdo, el G-4 propuso, sin éxito, establecer el 31 de diciembre de 2005 como fecha límite para adoptar una decisión y la Resolución aprobada en la Cumbre sólo contiene una declaración genérica a favor de la reforma, proponiendo un nuevo examen de la cuestión a finales de 2005. En el debate planteado en noviembre, el G-4 se encontró de nuevo sin apoyos de la Unión Africana y de EE UU.²⁰ Posteriormente Alemania, Brasil y la India volvieron a presentar su proyecto de resolución, pero Japón consideró fracasada esa propuesta y se desmarcó del G-4, entablando negociaciones con China —que sigue sin apoyar su candidatura— y sobre todo con EE UU, a quien apoyó en el debate presupuestario de diciembre. Sin embargo, el alineamiento de Japón con EE UU no le ha garantizado su apoyo y a principios de febrero de 2006 Bolton declaró que no respaldaba la iniciativa japonesa.²¹

Responsabilidad de proteger

La adopción de este principio contó con el apoyo expreso del secretario general, de la UE, la UA y otros países en desarrollo, muchos de ellos latinoamericanos. Sin embargo, se enfrentó a la oposición de los No Alineados, de Argelia, China, India, Indonesia y Rusia y de los países llamados «saboteadores» (*spoilers*), como Cuba, Egipto, Irán, Pakistán, Siria o Venezuela. Estos últimos plantean, como afirmó en la Asamblea General el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, que legitimaría las «intervenciones humanitarias» y que es contrario a los principios de soberanía y no intervención. EE UU, como se indicó, propuso una fórmula más tibia. En el último momento se logró un acuerdo para aceptar el principio general, aunque se devalúa su eficacia al suprimirse la invitación expresa a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a que se abstengan de utilizar el veto en estas situaciones.

Tras la Cumbre se ha iniciado el debate sobre el desarrollo de este principio, con motivo de un nuevo proyecto de resolución del Consejo

²⁰ Warren Hoge, «At the UN, squabbling on Council runs anew», *The New York Times*, 13 de noviembre de 2005.

²¹ Ver la entrevista exclusiva de John Bolton en el diario *Asahi Shimbun* del 2 de febrero de 2006.

de Seguridad sobre protección de los civiles en los conflictos armados, introducido el 21 de noviembre de 2005 por iniciativa del Reino Unido, Francia y Dinamarca.²² El debate reveló que persisten los desacuerdos respecto al alcance de ese principio y la posibilidad de hacerlo efectivo mediante medidas coercitivas al amparo del Capítulo VII de la Carta, a la que países como Rusia o China se oponen.

Desarme y no proliferación

Ésta fue una de las cuestiones más controvertidas. Los delicados equilibrios logrados en meses de negociación saltaron por los aires cuando Bolton exigió suprimir las referencias al desarme y países como Israel, India y Pakistán respondieron cuestionando las menciones al Tratado de no Proliferación Nuclear (TNP).²³ Además, las exigencias de EE UU sobre armas de destrucción masiva se han enfrentado a las críticas de los países en desarrollo respecto a su escaso compromiso con el desarme. En el último borrador, esta sección del texto estaba salpicada de corchetes y en la Resolución finalmente aprobada se había suprimido en su totalidad. Como señaló Kofi Annan en su discurso de apertura de la Cumbre ante la Asamblea General, ello suponía «nuestro mayor desafío y nuestro mayor fracaso».

Definición de terrorismo

La posibilidad de tal definición, alentada por EE UU y otros países que han sufrido ese tipo de acciones, se ha encontrado con la resistencia de los países árabes a que se deniegue el derecho a luchar por la liberación nacional y frente a la ocupación extranjera en nombre de la «lucha contra el terrorismo». No obstante, con el concurso de la Liga Árabe se ha logrado un acuerdo en considerar que no se puede aceptar ni legitimar en nombre de ninguna causa o agravio «ninguna acción que pretenda causar la muerte o daños corporales serios cuando el propósito de tales actos, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a llevar a cabo o abstenerse de realizar cualquier acto y no puede ser justificado

²² Ver el informe del secretario general *The Protection of Civilians in Armed Conflicts*, S/2005/740, de 28 de noviembre de 2005.

²³ Goldberg, *Op. Cit.*

sobre ninguna base». En esta definición, no obstante, se han omitido las referencias a los civiles y no combatientes debido a las discrepancias sobre qué personas son un objetivo legítimo.

Comisión de Consolidación de la Paz

Antes de la Cumbre ya se había logrado un amplio consenso sobre la necesidad de crear esta Comisión antes de finalizar 2005 y permitir que se reúna con diversos formatos, aun contando con una comisión organizadora permanente. En las negociaciones posteriores, se acordó que se constituiría como órgano asesor intergubernamental, en apoyo del Consejo de Seguridad y de otros órganos y agencias de Naciones Unidas. Finalmente, el 20 de diciembre de 2005 la Asamblea General aprobó su constitución y composición.²⁴ Los países en desarrollo han presentado distintas objeciones ante lo que consideran «poder excesivo» de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Además operará bajo la regla del consenso y su efectividad está amenazada por no contar con respaldo presupuestario.²⁵ Su pleno funcionamiento, en cualquier caso, no comenzará hasta finales de 2006. Junto a la Comisión, se ha establecido un Fondo de Consolidación de la Paz basado en contribuciones voluntarias, que según el documento *Safer World* debería contar, al menos, con 250 millones de dólares para poder hacer desembolsos inmediatos en situaciones de posconflicto que requieran apoyo urgente.²⁶

²⁴ Resolución sobre la Comisión de Consolidación de la Paz, A/RES/60/180 de 30 de diciembre de 2005. El Comité organizativo permanente contará con 31 miembros: siete del Consejo de Seguridad, incluidos los cinco permanentes; siete elegidos por el ECOSOC; los cinco mayores contribuyentes a la financiación de Naciones Unidas y los cinco mayores contribuyentes a las fuerzas de paz; y siete elegidos por la Asamblea General, atendiendo al criterio de representación geográfica y a su experiencia en reconstrucción posconflicto.

²⁵ Thalif Deen, «UN's Peacebuilding Commission Off to a Slow Start», InterPress Service, 10 de febrero de 2006.

²⁶ Un examen más detallado de las limitaciones y potencial de la Comisión en Richard Ponzio, *The creation and functioning of the UN Peacebuilding Commission*, Saferworld, Londres, noviembre de 2005. Ver también Gareth Evans, *What difference would the Peacebuilding Commission Make: The case of Burundi*, International Crisis Group, enero de 2006.

Consejo de Derechos Humanos

Este órgano, respaldado por EE UU, la UE, la mayor parte de los países de América Latina, África y Asia, sustituiría a la cuestionable Comisión de Derechos Humanos, un órgano al que se habían otorgado competencias muy limitadas y en el que habitualmente se han refugiado países con un penoso historial en esta materia, intentando así sortear la condena pública. En contra se ha manifestado un pequeño grupo de quince países liderados por Cuba, y que incluye a Venezuela, Myanmar, Vietnam, Turkmenistán, Bielorrusia, Pakistán y Siria, que junto a otros, objetan que este órgano examine el comportamiento de los estados en esta materia. Por su parte, Rusia, con el respaldo de China, Egipto y Pakistán, desarrolló una estrategia dilatoria.²⁷ Las ONG de derechos humanos, en general, respaldan las reglas más exigentes.²⁸ Finalmente, la Cumbre acordó su creación, pero a través de negociaciones que deberían concluir «lo antes posible» durante 2005.

Sin embargo, al comenzar 2006 aún no había acuerdo y persisten importantes diferencias respecto a su rango, como órgano principal de Naciones Unidas, o como órgano subsidiario de la Asamblea General; sobre sus poderes de encuesta y sanción; sobre las mayorías requeridas para la elección de sus miembros y sobre su composición. La mayor parte de los países industrializados, incluyendo a EE UU y la UE, plantean que ese órgano no debe tener más de treinta miembros, frente a los 53 de la actual Comisión de Derechos Humanos; que sólo puedan participar países que respeten los derechos humanos y que se requiera una mayoría de dos tercios y no la mayoría simple actual, como barrera de acceso para países dudosos. Este criterio es el que defiende el G-77 y, en especial, el llamado «lobby de los dictadores».

El hecho es que no se ha logrado un acuerdo y, como señaló *The Washington Post*, si nadie lo impide en marzo volverá a reunirse la desacreditada Comisión de Derechos Humanos, incluyendo de nuevo a países como Arabia Saudí, Cuba, Sudán, China o Zimbabwe; preci-

²⁷ «US fears summit will gut UN reform, rights plans», Reuters, 12 de septiembre de 2005.

²⁸ Ver el documento de Amnistía Internacional, *Meeting the challenge: Transforming the Commission of Human Rights into a Human Rights Council*, documento IOR 40/008/2005, abril de 2005; y la carta firmada por 190 ONG de derechos humanos del 13 de enero de 2006.

samente los países que deberían estar en la lista de candidatos a sanciones.²⁹

En esta negociación EE UU se ha encontrado cautivo de sus propias contradicciones. Sus exigencias a menudo son rebatidas con una simple mención de Guantánamo. En un momento de la negociación, sugirió que la adhesión a los instrumentos internacionales de derechos humanos podría ser un criterio a valorar para aceptar o no a un país... hasta que el negociador cayó en la cuenta de que EE UU no ha ratificado buena parte de ellos. En enero de 2006 Bolton exigió la inclusión de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, quizá para asegurarse el puesto, pero ello también llevaría a la inclusión automática de Rusia y China.

Respuesta humanitaria

El tsunami de Asia y otros desastres recientes han puesto de relieve la necesidad de contar con recursos para responder a las necesidades financieras de la asistencia humanitaria y no fiarla a la voluble voluntad de los gobiernos, o a la atención de los medios de comunicación. En la Cumbre se acordó crear un Fondo Central de Respuesta ante Emergencias (CERF), en sustitución del Fondo Rotatorio Central de Emergencias. Con un total de quinientos millones de dólares, fue establecido a mediados de diciembre. Al finalizar 2005 contaba ya con aportaciones comprometidas de 175 millones, de los que dos terceras partes correspondían al Reino Unido, Suecia y Noruega. En contraste, no se había anunciado ninguna contribución por parte de EE UU.³⁰

Medio ambiente y cambio climático

Asuntos como la preparación ante desastres causados por catástrofes naturales y acceso al agua potable habían logrado un respaldo mayoritario —la conmoción causada por el tsunami asiático y el huracán Katrina se dejaron sentir en la Cumbre—, pero hasta principios de septiembre había desacuerdos de fondo en las secciones del texto relativas al cambio climático y el Protocolo de Kioto, debido a la oposición de

²⁹ Editorial, *The Washington Post*, 20 de enero de 2006, p. A16.

³⁰ Sobre las necesidades de financiación y la distribución equitativa entre los donantes, ver Oxfam Internacional, *Predictable Funding for Humanitarian Emergencies: A Challenge to Donors*, Nueva York, octubre de 2005.

EE UU. En el último minuto éste hizo algunas concesiones y se logró un acuerdo de mínimos que reconoce el problema del cambio climático, la vigencia de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático y las obligaciones adquiridas a través del Protocolo de Kioto, aunque sólo para los países firmantes del mismo. Sin embargo, no recabó apoyos la creación una nueva Organización de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Reforma administrativa bajo amenazas presupuestarias

La reforma administrativa ha sido la cuestión prioritaria para EE UU, que es el primer contribuyente al presupuesto ordinario, con una cuota estimada del 22% del total. Este país, con un apoyo matizado de la UE —que en conjunto aporta el 38%— y de Japón, segundo contribuyente con el 19%, ha exigido una gestión más eficiente, mayor supervisión, transparencia y rendición de cuentas y un sistema meritocrático de promoción del personal, en vez del actual sistema de cuotas nacionales. Estas demandas, en parte justificadas, pero en parte también motivadas por la ideología, se han visto reforzadas con la publicación el 7 de septiembre de 2005 del informe de la Comisión Volcker sobre la mala gestión del programa «Petróleo por Alimentos». El informe reconoce que el programa fue útil y exculpa a Kofi Annan y al Secretariado de responsabilidades directas en el desvío de fondos y la corrupción. Sin embargo, concluye que la organización requiere una dirección ejecutiva más fuerte, reformas administrativas profundas y mejores sistemas de control y auditoria.³¹

Con estos antecedentes, Bolton lanzó un nuevo envite. El 22 de noviembre mostró su exasperación por la lentitud de las reformas y definió a Naciones Unidas como un «competidor» más en el mercado de las instituciones que resuelven los problemas globales, declarando que si no ofrecía resultados, EE UU recurriría «a otras instituciones o cursos de acción».³² Para ello, anunció una medida sin precedentes. Ante el

³¹ *Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme* (Volcker Commission), Vol. 1, Preface to Report of the Committee, p. 1.

³² «UN Reform Process lagging, US Ambassador Says», USINFO, 22 de noviembre de 2005.

debate sobre la aprobación del presupuesto bienal 2006-2007, que se elevaba a 3.800 millones de dólares y que debería estar cerrado antes del 31 de diciembre, Bolton propuso un «presupuesto interino» para los tres primeros meses de 2006, condicionando la aprobación de más fondos a que se adoptaran las reformas administrativas requeridas. Dado que el presupuesto se aprueba por consenso, ello suponía bloquear la aprobación del mismo.

Naciones Unidas alertó de las graves consecuencias de esa medida, pues a causa de los retrasos en los desembolsos, al iniciarse 2006 se produciría una grave crisis financiera. La presidencia británica de la UE, aunque favorable a la reforma administrativa, manifestó públicamente su desacuerdo con la táctica de «convertir el presupuesto en un rehén de otras cuestiones».³³ Los 132 países en desarrollo del G-77 se opusieron a la imposición de «límites artificiales» y a adoptar decisiones «bajo amenazas», llegando a señalar que las reformas requeridas por EE UU son una imposición de la derecha neoconservadora estadounidense, que busca convertir al secretario general en el director ejecutivo de una corporación y reducir así el control de los estados miembros sobre la organización.³⁴

En auxilio de EE UU acudió Japón, que deseaba granjearse el apoyo estadounidense para su candidatura al Consejo de Seguridad y negociar una rebaja en su contribución. En el marco del grupo JUSCANZ —Japón, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, que aporta la mitad del presupuesto de la ONU—, Japón propuso una fórmula de compromiso para que la propuesta estadounidense fuera admisible para la UE y el G-77. Finalmente, el 23 de diciembre se logró aprobar el presupuesto bienal de 3.800 millones de dólares, pero mediante una fórmula que no se aleja mucho de las exigencias de Bolton: sólo se otorga una autorización de gasto de 950 millones de dólares para los seis primeros meses de 2006, quedando el resto del presupuesto condicionado a la reforma administrativa. En palabras de Bolton, el acuerdo fue «una victoria para EE UU» al vincular el presupuesto y la reforma. Con ese

³³ «US alone in demand for interim budget», *The Chicago Tribune*, 5 de diciembre de 2005; Philip Sherwell, «Bolton lacks British backing for UN tactics», *The Sunday Telegraph*, 27 de noviembre de 2005.

³⁴ Thalif Deen, «UN threatened with budgetary shutdown», InterPress Service, 21 de diciembre de 2005.

acuerdo, se mantiene a Naciones Unidas «funcionando a prueba» hasta junio de 2006 y EE UU ha obtenido poderes extraordinarios de supervisión al margen de la Asamblea General y puede seguir ejerciendo una presión económica constante a lo largo del actual ejercicio presupuestario.³⁵

En este marco pueden situarse las concesiones realizadas por el Secretariado y, en especial, el cese o retiro de altos funcionarios cuestionados por EE UU por razones políticas o por mala gestión y el nombramiento de candidatos estadounidenses, británicos o de Japón. El propio jefe de gabinete del secretario general, Mark Malloch Brown, ha llegado a informar al Congreso de EE UU y en los últimos meses el Secretariado ha filtrado a la prensa información sensible sobre cuestiones administrativas, funcional a los intereses estadounidenses, lo que ha sido cuestionado por los países en desarrollo, que consideran que el Secretariado ha de rendir cuentas ante los órganos de Naciones Unidas y no a países concretos.³⁶ Es posible que estas cuestiones vuelvan a plantearse en los últimos meses de 2006, con motivo de la elección de un nuevo secretario general.

Una oportunidad perdida para la reforma

Las propuestas de Kofi Annan podían entenderse como un «gran pacto» entre los países industrializados y en desarrollo, por el que estos últimos atenderían seriamente las demandas legítimas de los países industrializados sobre terrorismo, no proliferación y reformas de órga-

³⁵ «UN votes for budget; averts financial crisis», Reuters, 23 de diciembre de 2005.

³⁶ Entre ellos el cese de Iqbal Riza, anterior jefe de Gabinete de Kofi Annan y su sustitución por el estadounidense Mark Malloch Brown; el retiro de Peter Hansen, director de la agencia de Naciones Unidas en Palestina y largo tiempo crítico de la política de Israel; el rechazo de la candidatura de Kieran Prendergast como enviado a Oriente Próximo; o el nombramiento de Ann Veneman, candidata de Bush a la dirección del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Ver Fred Halliday, «The UN vs. The US», *Open Democracy*, 13 de enero de 2006; Philliys Bennis, «US attacks UN to undermine international law, not reform international institutions», *Institute for Policy Studies*, junio de 2005; Thalif Deen, «Developing Nations blast UN for appeasing US», *InterPress Service*, 10 de octubre de 2005, y «Is UN Reform a Platform for Media Profiling», *InterPress Service*, 30 de enero de 2005.

nos de Naciones Unidas claramente disfuncionales. A cambio, los países industrializados prestarían atención a las demandas económicas, también legítimas, de los países en desarrollo, abriendo a su participación el Consejo de Seguridad. Este gran diseño, sin embargo, fracasó ante la defensa a ultranza de los intereses nacionales y la cortedad de miras que a menudo ha dañado a esta organización. La primacía de esos intereses ha sido muy visible en el debate sobre la reforma del Consejo de Seguridad. Al haber rechazado cualquier posibilidad de ampliación, la legitimidad de este órgano sufre y con ello se abona el terreno para que su autoridad pueda ser desafiada a bajo coste por parte de esos mismos «estados canallas» que EE UU pretende contener. Por supuesto los gobiernos seguirán utilizando a Naciones Unidas como chivo expiatorio de sus propios desacuerdos, lo que es como culpar a una sala de conciertos de que los músicos desafinen.³⁷

Como señalaron algunas ONG internacionales en vísperas de la «Cumbre del Milenio + 5», ésta se había convertido en el «rehén» de países que, con un comportamiento oportunista, pretendían sabotear las reformas. Como se ha indicado, EE UU intentó diluir los compromisos en materia de desarrollo y medio ambiente y su posición en el debate presupuestario de diciembre de 2005 revela que sólo está dispuesto a participar en el sistema multilateral si éste actúa conforme a sus intereses. En materia de derechos humanos China y Rusia, junto con un grupo de países autoritarios, han tenido una posición muy renuente, en ocasiones apelando a la retórica anti-imperialista. En asuntos de desarrollo, derechos humanos y «responsabilidad de proteger», la UE, actuando como grupo, ha tenido un papel crucial, marcando estándares y ejerciendo la oportuna presión política, aunque ello no siempre ha sido suficiente para resistir la fuerte presión de EE UU y otros países refractarios al cambio. Aunque ello no coincida con las visiones prevalecientes en Europa, en Nueva York se está demostrando que, sin el respaldo de la UE, Naciones Unidas y el multilateralismo tendrían pocas opciones de sobrevivir.

³⁷ Ann Fiorini, *The UN at 60: Senescence or Renaissance?*, The Brookings Institution, Foreign Policy Studies, Washington, 21 de octubre de 2005.

Más allá de la Cumbre: la tensión entre hegemonía, soberanía y cosmopolitismo

Sin embargo, las posiciones adoptadas por distintos países y grupos responden también a distintas visiones o enfoques del papel del multilateralismo y de la soberanía en el sistema internacional. Por una parte existe un «multilateralismo hegemónico» protagonizado por EE UU, que explicaría el origen mismo de Naciones Unidas y la conformación del Consejo de Seguridad. Ese país puede sentirse tentado por el unilateralismo de los *neocon*, pero como han señalado Boulden y Weiss, «incluso Bush descubre que un poder legitimado de manera imperfecta es mejor que la coerción desnuda». ³⁸ En su segundo mandato, parece haber reducido su retórica unilateralista y ha desplegado una amplia estrategia para asegurar un mayor control de los regímenes y las organizaciones internacionales y evitar, como señaló Bolton, que otros países vean en el sistema multilateral un instrumento para contrapesar la influencia de EE UU mediante la táctica de avergonzarlo colectivamente. ³⁹

Un buen número de países en desarrollo y en particular el Movimiento de los No Alineados o el G-77, por su parte, siguen viendo en el sistema multilateral un mecanismo para reclamar recursos y, sobre todo, una garantía de su soberanía y de la vigencia del principio de no intervención. Este multilateralismo «soberanista» o «westfaliano», de carácter defensivo, percibe de forma amenazadora las iniciativas para fortalecer el sistema multilateral en materia de derechos humanos o de seguridad colectiva. Se basa en una experiencia histórica en la que a menudo la retórica democrática se ha empleado para justificar la intervención externa y el imperialismo. Esa justificación es la empleada ahora por los *neocon* y su particular reinterpretación del idealismo wilsoniano, o por el «imperialismo liberal» con el que ha de enfrentarse la quiebra de los estados «premodernos». ⁴⁰ Sin embargo, el hecho de que muchos paí-

³⁸ Jane Boulden y Thomas G. Weiss, «Tactical Multilateralism: Coaxing America Back to the UN», *Survival*, Vol. 46, Nº 3, otoño de 2004, p. 111.

³⁹ «UN ignored corruption findings, claims Bolton», *The Sunday Telegraph*, 6 de febrero de 2006.

⁴⁰ Ver Thomas Donnelly, «What Next? Preserving American Primacy. Institutionalizing Unipolarity», *National Security Outlook*, American Enterprise Institute (AEI), mayo de 2003; Robert Cooper, «The post-modern State», en Mark Leonard (Ed.), *Reordering the World*, The Foreign Policy Center, Londres, 2002, pp. 11-20.

ses en desarrollo, tradicionalmente defensores a ultranza de la concepción clásica de la soberanía nacional, hayan aceptado el principio de «responsabilidad de proteger» parece indicar un acercamiento a la visión «cosmopolita» o «poswestfaliana» de la soberanía y el multilateralismo.

Finalmente, parece emerger un «multilateralismo cosmopolita» que promueve organizaciones regionales y mundiales más fuertes y legítimas. A éstas se les atribuirían mayores competencias, estableciendo marcos mancomunados de soberanía, para que puedan responder eficazmente a las demandas sociales de seguridad, gobernanza, bienestar económico, cohesión social y preservación de la biosfera, que los estados-nación no pueden satisfacer adecuadamente en el marco de la globalización. Esta visión «cosmopolita» de raíces kantianas se basa en la experiencia de soberanía compartida de la UE, su principal promotora. Sin embargo, es mal comprendida y se ve con recelo desde EE UU y los países en desarrollo, y las divisiones internas en el seno de la UE no ayudan a promoverla.⁴¹ A la postre, la reforma de Naciones Unidas parece haber sido víctima del «choque de multilateralismos» provocado por la tensión entre hegemonía, soberanía y cosmopolitismo que atraviesa la política mundial contemporánea.

⁴¹ Ver Jürgen Habermas y Jacques Derrida, «Europa: en defensa de una política exterior común», *El País*, 4 de junio de 2003, p. 10, y Ulrich Beck, «El milagro europeo», *El País*, 27 de marzo de 2005, p. 13.



IV. CHINA: LA AGENDA DE HU JINTAO

*Xulio Ríos**

El liderazgo de Hu Jintao va tomando cuerpo. Su elección en noviembre de 2002 como secretario general del Partido Comunista de China (PCCh) confirmaba la mayor previsibilidad de la política china en los tiempos de la reforma, conducida según el discurso de la nueva institucionalidad, que pone el acento en la transición programada a la cuarta generación de dirigentes (según el esquema fijado varios años antes por Deng Xiaoping). Después de trece años de largo mandato de Jiang Zemin, se iniciaba la asunción del poder por el delfín elegido por Deng, fallecido en 1997. A pesar de que había transcurrido un lustro desde entonces, en la cúpula china su voluntad fue respetada de forma unánime.

Como es habitual en el sistema político chino, una vez elegido secretario general del PCCh, Hu Jintao debía asumir todos los poderes, es decir, acceder a la presidencia del estado —que se formalizaría al año siguiente, cuando la Asamblea Popular Nacional (APN) le consagra en el puesto—, y convertirse en presidente de la Comisión Militar Central. Hu Jintao sólo pudo completar la trilogía del poder en marzo de 2005, es decir, dos años y medio después de ser elegido secretario general del PCCh, lo que viene a representar la cuarta parte del máximo de su mandato —dos quinquenios en virtud de la nueva institucionalidad—, confirmando también la dirección absoluta del partido sobre el ejército. Es por tanto a partir de marzo de 2005 cuando, vencidas las resistencias de Jiang Zemin, su antecesor, puede hablarse de que Hu Jintao ha dado los primeros pasos serios para consolidar su poder en China y desplegar, llegado el caso, una política con perfil propio.¹

* Xulio Ríos es director del Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional (IGADI) y del Observatorio de la Política China. Más información en www.igadi.org.

¹ Xulio Ríos, en *El Periódico*, 13 de noviembre de 2005.

En 2002 todo eran incógnitas acerca de la identidad política de Hu Jintao. Gris y continuista para algunos, brillante y posible *gorbachoviano* para otros, el nuevo líder chino se ha cuidado mucho de representar el equilibrio y la armonía, tanto en su vertiente interna como exterior. Hu es un conocedor experimentado de los problemas y dificultades crecientes que acechan al liderazgo del PCCh en el plano interno y a la emergencia de China en el contexto internacional.

En dos grandes trazos cabe identificar y resumir la agenda de Hu Jintao. Por una parte, una voluntad más perceptible de afirmación de su mandato, que se esfuerza cada vez más por diferenciarse respecto a la etapa anterior, crecientemente criticada en los círculos dirigentes chinos. Los principales pilares de la gestación de este nuevo discurso son el impulso sociopolítico y las relaciones con Taiwan. Por el otro lado hay que destacar las relaciones con el exterior, en las que quiere desarrollar con mayor ímpetu el protagonismo internacional del país.

Del impulso social a la reforma política

Recientemente se ha sabido que China puede confirmarse como la cuarta potencia económica mundial.² Podría serlo incluso antes de tener en cuenta en el cómputo la economía de Hong Kong, pero Pekín insiste en contabilizarla aparte. La reevaluación de las dimensiones del sector servicios y de las pequeñas empresas ha propiciado un aumento del 16,8% de la significación de la economía china. Todas las cifras del crecimiento económico desde 1992 están siendo revisadas al alza, reconociendo así la tantas veces cuestionada fiabilidad de sus estadísticas.

La magnitud del cambio experimentado por este país en las dos últimas décadas, asombroso en muchos sentidos, contrasta, no obstante, con otras estadísticas menos halagüeñas también recientes, como las dadas a conocer por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),³ que evidencian el grave deterioro de la situación social. A pesar de que, como consecuencia de la reforma, 250 millones de personas han salido de la pobreza, en China se ha encendido la luz roja de las desigualdades sociales.

² *El País*, 23 de diciembre de 2005.

³ Puede consultarse en: <http://www.undp.org>.

Entre los principales problemas destacados en el informe del PNUD, que ha sido elaborado con la participación de investigadores chinos, pueden mencionarse dos: los millones de campesinos desprovistos de tierra para favorecer los proyectos inmobiliarios o industriales, y la falta de cobertura educativa, sanitaria, de Seguridad Social o desempleo para amplísimos colectivos sociales, que alargan las cifras de los excluidos del avance económico, en especial los residentes en el campo y los emigrantes internos.

La revelación de estos datos, que muchos intuían, ha provocado una cierta convulsión en China. Deng Xiaoping no había previsto la magnitud de los efectos sociales de la reforma. La valoración de las etapas de Jiang Zemin y de Zhu Rongji es cada vez más crítica, y los nuevos líderes rechazan ahora cualquier signo de asociación continuista en este orden, prefiriendo honrar a dirigentes que gozan de mayor popularidad, como Hu Yaobang (homenajeados con motivo del noventa aniversario de su nacimiento). Podría haber más gestos en la misma línea muy pronto.

Hu Jintao y Wen Jiabao, éste al frente del gobierno, insisten en la prosperidad común y en la armonía, pero necesitan dar pasos más enérgicos para que el impulso social de la reforma pueda llegar a apreciarse. Los altos dirigentes del partido y del estado hacen donativos a las víctimas de los desastres y a los ciudadanos pobres, en una iniciativa que ha sido imitada por todo el espectro partidario y sus aledaños. Pero la caridad no es suficiente para reducir la brecha de ingresos, así como las diferencias en esperanza de vida, alfabetización o entre hombres y mujeres.

Los graves sucesos acaecidos en Dongzhou, donde varios campesinos perdieron la vida en un enfrentamiento con la policía, muestran la intensidad del descontento con la corrupción y con el desigual reparto de los beneficios del desarrollo. Sólo una capa muy pequeña de la población, el 0,5%, controla más de la mitad de la riqueza nacional, según fuentes de la Academia China de Ciencias Sociales.

Pese a todo, los campesinos chinos, que todavía constituyen casi las tres cuartas partes de la población y entre quienes gana terreno la añoranza del ex presidente Mao Tse-Tung, pudieron despedir el año con una buena noticia: la supresión completa de los impuestos agrícolas en todo el país. Esto, sin embargo, sólo aliviará un poco su situación, muy deteriorada por la voracidad inagotable de unas autoridades locales que el poder central es incapaz de controlar de forma eficaz.

En este orden, el peso y la importancia de los trabajadores rurales que han emigrado del campo a la ciudad no ha sido aún objeto del reconocimiento adecuado ni en China ni en el exterior. A primeros de abril de 2005, en Shenzhen, ciudad próxima a Hong Kong —una de las primeras zonas económicas habilitadas por la reforma y con una «antigüedad» no superior a los treinta años—, la población permanente ascendía, según cifras oficiales, a 1,65 millones de personas, mientras que la población inmigrante inscrita sumaba 10,25 millones, de los que más de seis millones habitaban en ella desde hace menos de un año. Esa accesibilidad para acoger a los nuevos «buscadores de oro» le ha permitido a Shenzhen realizar varios «milagros» en la historia del desarrollo económico de China, pero igualmente pone de manifiesto la magnitud de los desafíos sociales y medioambientales que implica esta enorme transformación.

En lo social, en los últimos años, se han multiplicado los conflictos entre los trabajadores rurales que emigran a las ciudades y las autoridades, originando numerosos movimientos que han obligado al estado a reconocerles ciertos derechos y a abrir cauces para que sus problemas sean tratados con mayor atención. Son estos colectivos quienes están sentando las bases de una nueva relación entre el poder y la sociedad en la nueva China.⁴

Campesinos y trabajadores, burocracia económica y estado-partido son los tres ejes esenciales que han modelado la realidad china actual. No obstante, un nuevo espacio público está surgiendo a la sombra de la pequeña independencia ganada por unos campesinos que van del campo a la ciudad, sin apenas control, y donde pasan a engrosar las filas de la marginalidad que vive, en buena medida, de espaldas a los tradicionales instrumentos de encuadramiento del partido. A partir de 2002, el estado se ha planteado la integración de estos colectivos, que tanto han contribuido al crecimiento chino, a fin de recuperar credibilidad y confianza entre los eslabones más débiles y menos beneficiados por el auge económico.

Ni el estado ni el partido pueden ya cerrar los ojos ante la realidad. En China, sólo quienes tienen residencia tienen derechos en el ámbito local.⁵ Las autoridades urbanas niegan la residencia a los emigrantes y

⁴ Chloé Froissart, «Travailleurs migrants: l'émergence de mouvements sociaux», en *Perspectives Chinoises*, N° 90, julio-agosto de 2005.

⁵ Manel Ollé, *Made in China*, Destino, Barcelona, 2005, pp.55 y ss.

por tanto estos carecen de derechos (incluso sus hijos, para quienes se han debido organizar escuelas alternativas cuyas enseñanzas no gozaban del reconocimiento oficial). El nuevo equipo dirigente que lidera Hu Jintao ha sido lento en la definición de nuevas políticas sociales, pero parece convencido de la necesidad de abordarlas para concretar el mensaje de armonía y prosperidad común. Se trata de una exigencia básica para preservar la estabilidad y el orden social, muy afectados entre estos colectivos, donde la marginalidad invita, en demasiadas ocasiones, a la criminalidad y a la delincuencia. La nueva política trata de erradicar toda conducta discriminatoria con estos segmentos de población, garantizándoles formalmente el derecho a la educación, al empleo y a los servicios públicos, así como el acceso a los servicios del estado, a la administración de justicia, al partido y, en definitiva, a todas aquellas instancias que pueden contribuir a la resolución de los conflictos. Esta estrategia parte de una norma de principio consistente en reconducir los problemas a la condición de conflictos más privados que sociales.

Según el discurso oficial, las autoridades centrales toman partido ahora por los emigrantes, habilitando políticas de formación profesional y jurídica, promoviendo una nueva conciencia cívica a través de los medios de comunicación, estimulando incluso a los sindicatos oficiales —que antes habían rechazado la afiliación de los emigrantes— a implicarse en la sindicación activa de estos colectivos, y apelando a la responsabilidad de las autoridades locales y de los empresarios para recuperar el equilibrio en sus relaciones con los trabajadores procedentes del mundo rural.

¿Qué ha cambiado en realidad? Por ahora, no mucho. Las condiciones de trabajo (salarios y horas extraordinarias sin pagar, aumento del horario de trabajo, ausencia de normas de seguridad, elevada frecuencia de accidentes de trabajo, ausencia de Seguridad Social, falta de apoyo en caso de accidente o enfermedad profesional) y la protección de sus derechos no han mejorado sustancialmente. De despacho en despacho, autoridades y empresarios no se ponen de acuerdo, mientras los trabajadores son maltratados o incluso asesinados cuando protestan, o bien optan ellos mismos por el suicidio o se inmolan en expresión de disconformidad y desesperación ante los abusos de los empresarios.

El partido, con este nuevo discurso, hace amago de distanciamiento de los empresarios —a quienes invita, por otra parte, a ingresar en sus filas— y de las autoridades corruptas que no protegen a los trabaja-

dores ni aseguran el respeto a la ley. No es el sistema el que falla, viene a decirse, sino individuos concretos. Pero de poco valen las campañas políticas cuando la vida cotidiana no cambia.

Las protestas y huelgas de los trabajadores que reclaman el simple respeto a la ley están ganando espacio legítimo en la vida social, exigiendo a las autoridades que asuman su papel o consientan la aparición de posibles organizaciones alternativas. Todo un reto para los sindicatos y organizaciones oficiales, muy preocupadas por la tendencia a la autonomía en estos colectivos (afianzada ante la creciente desconfianza respecto al oficialismo, habitualmente entregado a los intereses empresariales). La aparición de organizaciones alternativas sin estatuto oficial, que desarrollan labores de apoyo y asistencia, muchas de ellas auto-organizadas por los propios emigrantes, en su mayoría registradas como empresas y con apoyo exterior (entidades que el estado, a veces, pretende cooptar), es un fenómeno consolidado en ciudades como Shenzhen y otras donde la presencia de estos sectores es una realidad significativa y que compite con el estado. Éste también recurre a la creación de ONG, a modo de delegación de sus funciones, aunque evitando el empoderamiento real de la sociedad.

Todo ello da cuenta de la peculiar ebullición que presenta el ámbito social en China, anunciando cambios y transformaciones que el PCCh tiene dificultades para acompañar, más allá del simple enunciado o consigna. Aunque con ellas legitima las reivindicaciones y aspiraciones de los emigrantes, no consigue vencer las reticencias de estos colectivos, que expresan su preferencia por la auto-organización para exigir sus derechos.

La publicación de un *Libro Blanco sobre la democracia en China*, presentado el 19 de octubre de 2005,⁶ permite pensar en posibilidades de una respuesta política a estos nuevos desafíos innovadora respecto a las tendencias tradicionales. Pero la lectura atenta del texto lleva a descartar esa hipótesis. Se trata, en primer lugar, de un documento que ratifica la plena vigencia del actual sistema, sitúa en el plano del «malentendido» el desigual camino recorrido por la reforma económica y política y advierte de que, si bien no es perfecto, el actual es el siste-

⁶ El texto completo puede conocerse en: <http://www.bjinformation.com/>

ma que mejor se adapta a China y define el nivel y tipo de democracia que el Partido Comunista puede admitir.

¿Por qué un documento que viene a dejarlo todo como estaba? Deng había incluido en el texto constitucional y también en los estatutos del PCCh su negativa a desarrollar una reforma política en paralelo a la económica. Jiang Zemin, ya al final de su largo mandato, se atrevió a plantear la teoría de «las tres representaciones», con el objeto de argumentar la captación de las nuevas capas emergentes para las filas del partido, incluso siendo consciente de que ello supondría un alejamiento mayor de su condición proletaria y que profundizaría en su interclasismo. No parece un precio muy elevado por evitar la aparición de expresiones organizadas y alternativas que puedan desafiar a corto plazo el monopolio del poder.

¿Trata Hu Jintao de preparar nuevos desarrollos de aquella teoría con una previa afirmación de fe en el inmovilismo? Sus tres años de mandato, en los que ha avanzado poco en la asunción de los poderes necesarios para desarrollar una política propia, son expresión, en realidad, de una falta de voluntad de iniciar esta dimensión del cambio, perspectiva que comparten hoy la practica totalidad de los dirigentes chinos. Además Hu puede sentirse satisfecho, en términos generales, de una gestión que le ha permitido mantener un elevado ritmo de crecimiento económico, controlar los nuevos problemas sociales como el síndrome respiratorio agudo grave (SARS, por sus siglas en inglés), capitalizar los nuevos éxitos de la carrera espacial, introducir modificaciones legales que mejoran el nivel transparencia del sistema en ciertos aspectos, el hito de la mejora de relaciones con la oposición taiwanesa al presidente Chen Shui-bian, y un creciente protagonismo internacional que rápidamente se está trasladando de la economía a la política.

Una nueva política para Taiwan

Con la excusa de la Fiesta de la Primavera, por primera vez en más de cincuenta años se iniciaron vuelos directos entre China y Taiwan. En 2003, las aeronaves de Taiwan pudieron recoger en China a sus empresarios para reencontrarse en la isla con sus familias, pero debían hacer vacíos la mitad del trayecto y los aviones del continente no participaban en el dispositivo. En 2004 el acuerdo fue imposible por el te-

mor de China a reforzar las aspiraciones electorales del presidente taiwanés, Chen Shui-bian. Sin embargo, en 2005 las novedades fueron importantes: reparto igual de vuelos especiales; tráfico de ida y vuelta sin escalas; ampliación de las ciudades conectadas; ignorancia deliberada de la discusión sobre la naturaleza de los vuelos (internos o internacionales) y participación de empresas de las dos partes.

La aprobación, en marzo de 2005, de la ley antisecesión por la APN fue interpretada por algunos como un paso atrás.⁷ El presidente Chen rápidamente llamó a la movilización interna e internacional contra la «amenaza de invasión» de China. Pero la iniciativa continental tenía, al menos, tres destinatarios. En primer lugar, los independentistas, entre quienes pretendía disipar las posibles dudas respecto a la firmeza de su posición de defensa de la unificación. El segundo, el resto de la clase política de la isla y el conjunto de la sociedad taiwanesa, para acotar los términos del debate y señalar los límites de la tolerancia por parte de Pekín. Y los destinatarios terceros de esta ley son aquellos actores que cuentan con poderosa influencia sobre Taiwan. Pekín, por ejemplo, ha expresado su condena del pacto EE UU-Japón, que identifica la seguridad en el estrecho de Taiwan como un objetivo estratégico común. Lo que viene a decir Hu Jintao es que, incluso siguiendo el ritual político-legislativo propio del Occidente democrático, también la razón estará de su parte si, llegado el caso, decide actuar por la fuerza. Por lo demás, la ley no aporta grandes novedades en su contenido, más allá de la sistematización normativa de los puntos de vista reflejados en numerosos documentos anteriores.

Pero el nuevo enfoque del problema de Taiwan ni empieza ni acaba en dicha ley, en buena medida inoportuna, gestada en el fragor de los temores suscitados por la segunda victoria presidencial de Chen Shui-bian, en marzo de 2004, y utilizada por Washington para argumentar su decidido rechazo al levantamiento del embargo de la venta de armas por parte de la Unión Europea a China. El indicador principal del giro inspirado por Hu Jintao ha sido la normalización de relaciones con los partidos de la oposición taiwanesa y, en especial, con el Partido Nacionalista o Kuomintang (KMT). La visita al continente de Lien Chan, cuando aún no se habían apagado los ecos de las protestas por la aprobación de la

⁷ *Ibidem*. Disponible en: <http://www.igadi.org>, sección Documentos.

ley antisecesión, se ha revestido de un profundo significado histórico que ciertamente tiene. Se trata del primer encuentro entre los dos partidos que protagonizaron la mayor contienda fratricida del siglo XX, el PCCh y el Partido Nacionalista. La iniciativa partió del continente y se extendió posteriormente a una delegación del Partido el Pueblo Primero (PPP), liderado por James Soong y escisión del KMT, con el que había concurrido unido a las elecciones presidenciales de marzo de 2004. Estas dos formaciones controlan la mayoría del Parlamento o Yuan legislativo taiwanés y tienen capacidad para bloquear las iniciativas del presidente Chen Shui-bian. En las elecciones locales del 3 de diciembre obtuvieron un importante triunfo.⁸

La celebración del encuentro entre el PCCh y el KMT ha abierto la tercera fase de las relaciones a través del estrecho de Taiwan desde el inicio de la política de reforma y apertura de Deng Xiaoping, a finales de 1978. En un primer momento, el «Mensaje a los compatriotas de Taiwan», entre anuncios del cese definitivo de los bombardeos, ya sugirió la posibilidad de un encuentro al máximo nivel, entonces sólo entre PCCh y KMT, cuando aún el pluralismo político tampoco existía en la isla de Formosa. A ese primer llamamiento, y superada la primera respuesta de Taipei (los tres «noes»: no contacto, no negociación, no concesiones) siguieron el deshielo, las visitas de familiares y, sobre todo, a medida que la reforma avanzaba en China, la explosión de las relaciones económicas y comerciales entre China y Taiwan. Esa distensión culminó en el encuentro para-gubernamental de Singapur de 1993, que prometió un nuevo tiempo en las relaciones bilaterales. La visita del presidente Lee Teng-hui a EE UU provocó, en 1995, un daño serio a las relaciones y abrió de nuevo paso al tiempo de las hostilidades. Esto cristalizó en las maniobras militares continentales, desarrolladas en vísperas de las elecciones presidenciales de 1996, las primeras enteramente democráticas de Taiwan y también de China en sus más de cinco mil años de existencia. La elección en 2000 de Chen Shui-bian, candidato del PDP, de signo soberanista, agravó aún más los desencuentros.⁹

⁸ Xulio Ríos, *Taiwan: nuevo revés para Chen Shui-bian*, en: www.lainsignia.org, 10 de diciembre de 2005.

⁹ Xulio Ríos, *Taiwan, el problema de China*, Los Libros de La Catarata, Madrid, 2005.

El giro auspiciado por Hu tiene sus antecedentes en los llamados «ocho puntos» de Jiang Zemin, enunciados en enero de 1995. El entonces secretario general del Partido Comunista planteaba, como novedad respecto a posicionamientos anteriores, la extensión del diálogo chino-taiwanés a las diferentes fuerzas políticas con presencia real en la isla. Hu ha recibido incluso al Partido Nuevo, más pro-unificación, que cuenta con un solo diputado (elegido en la circunscripción de Qínmen, una isla situada a escasas millas del continente). El problema más serio es el PDP, ya que, salvo nuevos cambios, la aceptación del principio de la existencia una sola China es condición ineludible para que un encuentro pueda llegar a efectuarse. Por el momento esto no parece probable.

Los encuentros mantenidos a lo largo del año 2005 han generado una nueva dinámica en las relaciones bilaterales. El presidente Chen ya ha dado muestras de no querer quedar fuera de juego y pasó de las acusaciones iniciales de traición a un discurso cada vez más conciliador. La presencia gubernamental no fue necesaria para que las líneas aéreas del continente y de la isla pudieran realizar vuelos directos con motivo de la Fiesta de la Primavera, también por primera vez en muchos años. China, con la vista puesta en los Juegos Olímpicos de 2008, sabe que en Taiwan cuenta con millones de potenciales visitantes que pueden asistir en masa a los eventos si, por fin, se soluciona el problema de los vuelos directos. Un millón de taiwaneses vive ya en el continente y unos 300.000 empresarios de la isla dinamizan las relaciones bilaterales, con un margen de beneficios alto pero que se ve reducido por la inexistencia de comunicación e intercambios directos. Si ese problema se resuelve, le será muy difícil al presidente Chen seguir blandiendo la imagen de hostilidad y agresividad del continente, que tantos beneficios electorales y políticos le ha proporcionado hasta la fecha.

La estrategia de Hu Jintao para encarar el problema de Taiwan tiene, pues, dos pilares principales. El primero, se orienta a la propia sociedad taiwanesa, a quien trata de seducir con una política de apaciguamiento y de intercambio beneficioso para ambas partes. La profundización del entendimiento con la oposición a Chen le brinda una magnífica oportunidad para ganar credibilidad ante la opinión pública local, muy alejada del empeño unificador continental y básicamente conforme con el *statu quo*. Hu sabe que si los taiwaneses quieren la unificación, nadie podrá impedirlo. Que lleguen a desearlo sinceramente parece ahora su objetivo, lo que descarta cualquier atisbo de uso de la

fuerza en tanto no se den pasos en dirección a la independencia. El segundo pilar afecta a las relaciones con Japón y, sobre todo, EE UU.

La emergencia pacífica¹⁰

Nunca han sido fáciles las relaciones entre China y Japón. La nipofobia —como se ha visto en las manifestaciones registradas en abril de 2005 en varias ciudades chinas— es muy fácil de estimular, especialmente cuando Japón sigue publicando manuales escolares que minimizan el alcance de la invasión japonesa de los años treinta del siglo pasado. A los desencuentros históricos se unen ahora diferencias geopolíticas, litigios territoriales y la competencia económica y comercial en un tiempo de transición, en el que un nuevo mapa se está perfilando en la región.

La falta de reconocimiento por parte de Japón de sus responsabilidades históricas por el daño infligido a China y a otros países asiáticos no es un asunto baladí ni nuevo. La diferencia entre la actual y situaciones anteriores similares radica en el contexto. Primero, en el plano bilateral. China y Japón tienen dificultades para ponerse de acuerdo en las indemnizaciones a satisfacer a las víctimas por los daños causados y en la asistencia técnica a prestar para la retirada de las armas químicas que aún se hallan en territorio manchú. Mientras, en Japón se multiplican gestos de corte nacionalista que generan un profundo hastío en sus vecinos, especialmente cuando cuentan con la implicación de las máximas autoridades del país (como las visitas al templo Yasukuni, donde se honra la memoria de los soldados japoneses fallecidos en las guerras del pasado siglo). La decisión de conceder un visado al ex presidente taiwanés Lee Teng-hui, la recepción al Dalai Lama, la inclusión de Taiwan en el perímetro estratégico defensivo nipo-estadounidense, las actuaciones desarrolladas en determinados islotes cuya titularidad es objeto de disputa, etc., tampoco son asuntos menores. Y a ello se debe añadir una tendencia de fondo como el progresivo desplazamiento de la influencia económica y comercial nipona en numerosos países de la región en beneficio de China, la potencia emergente, con el subsiguiente nacionalis-

¹⁰ Xulio Ríos (Ed.), *Política exterior de China*, Bellaterra, Barcelona, 2005.

mo-refugio en Japón después de una década de crisis que no parece tener fin.

Segundo, en el plano regional y mundial. La protesta china, más intensa que en anteriores ocasiones, tenía un objetivo principal: desacreditar el intento de Japón de acceder al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Un país que se niega a asumir su pasado más tortuoso no es digno de formar parte de tan selecto sanedrín. Las manifestaciones, los millones de firmas recogidas por toda China y otros países, forman parte de una estrategia que ha podido dañar sensiblemente la imagen de Japón en el mundo y resultar muy exitosa. La actitud de Tokio a este respecto es difícilmente comprensible.

Por último, China, al afirmar sus exigencias ante Japón, envía de nuevo un mensaje a EE UU, el país tercero pero decisivo en Asia-Pacífico, para que modere a un aliado que evidencia cada vez más intenciones y propósitos de abandonar su situación de marginalidad política y asumir un protagonismo negativo que preocupa en la región, generando admiración y temor al mismo tiempo (una percepción, paradójicamente, equiparable a la suscitada por China). Pekín, donde el nacionalismo también se presenta como un buen puerto de escala, no está dispuesto a transigir en cuestiones que considera de principio y que afectan a su orgullo nacional. El tiempo de las humillaciones ha pasado.

En los próximos años, situaciones como la actual podrían volverse familiares. Así será mientras estas dos potencias no encuentren un lenguaje común para resolver sus diferencias y, sobre todo, en tanto Japón no encaje el despertar chino y sus consecuencias.

Con relación a EE UU, el primer diálogo estratégico entre China y EE UU, celebrado en agosto de 2005, estuvo precedido por la escenificación de numerosas tendencias y fenómenos que acreditan la creciente importancia de las relaciones bilaterales. También se manifestaron las principales actitudes que privilegian cada una de las partes.

En paralelo a este encuentro se desarrollaron, también en Pekín, las conversaciones a seis bandas sobre la cuestión nuclear norcoreana,¹¹ en las que China tiene un notorio protagonismo. Lo mismo ocurre en

¹¹ Las conversaciones a seis bandas se llevan a cabo entre China, la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte), Estados Unidos, la República de Corea (Corea del Sur), Rusia y Japón.

otros ámbitos geográficos próximos y de interés para EE UU como Asia Central, donde se incrementan los movimientos para reclamar la retirada de las tropas estadounidenses estacionadas en la zona. China, pues, aparece en cada vez más escenarios como un referente inevitable a tener en cuenta, más allá de su papel exclusivamente económico o comercial, y se está convirtiendo en un referente estratégico de primer nivel.

Con el fin de generar un ambiente propicio para ese primer diálogo estratégico, el 21 de julio, el Banco Popular de China anunció la reforma del mecanismo de la formación de la tasa de cambio del renminbi o yuan, y adoptó un sistema flotante, con un margen inicialmente estrecho pero sujeto a modificaciones, tal y como reclamaban desde hace tiempo las autoridades estadounidenses. El gesto chino, no obstante, no fue suficiente para curar las crecientes heridas en las relaciones bilaterales (hoy por el textil, mañana por el calzado). En ellas abundan numerosos desacuerdos en el orden económico que se «resuelven» por la vía *de facto* de la vulneración unilateral de las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), a pesar de las quejas de Pekín. A los mismos hubo que sumar, poco después, el hecho de que se obligó a la petrolera china Chinese National Offshore Oil Corporation (CNOOC) a abandonar la compra de la estadounidense Unocal, debido a las fuertes presiones políticas por parte de EE UU para dejar la vía libre a Chevron con una oferta inferior.

Los desaires de Washington no acabaron ahí. Cuando la Cámara de Representantes aprobó el presupuesto del Departamento de Estado para 2006-2007, decidió también recomendar los encuentros entre oficiales de alto rango de Taiwan, incluyendo el presidente y la vicepresidenta y los ministros de Defensa o de Relaciones Exteriores, con sus homólogos de EE UU. Nada puede irritar más a China que un anuncio de estas características y sus autoridades reaccionaron con rapidez, calificando el acuerdo de «grosera interferencia en los asuntos internos de China».

En las mismas fechas, Tang Jiaxuan, ex ministro de Asuntos Exteriores de China, cumplimentaba a los principales dirigentes de EE UU, para preparar el encuentro que debían mantener en septiembre Hu Jintao y George W. Bush (malogrado por las secuelas del huracán Katrina). Taiwan ha estado muy presente en dichos encuentros, tratando de garantizar el compromiso de Washington con el *statu quo* vigente. Para recordar a todos que Taiwan es un asunto clave en las relaciones bilaterales, no dudó en afirmar que Pekín nunca aceptará la secesión o la in-

dependencia de la isla. Sin los aspavientos del general Zhu Chenhu, que había declarado a una revista de Hong Kong que China podría usar, llegado el caso, el arma nuclear para proteger la integridad del país, Tang Jiaxuan ha transmitido una contundente firmeza.

Como ingrediente adicional, el 19 de julio se publicó el informe anual del Pentágono sobre el estado del ejército chino, en el que, una vez más, aparecía el alarmismo de los «especialistas» que tratan de servir argumentos para seguir hablando de la amenaza china. Obra coordinada por Mike Pillsbury, un sinólogo próximo a los «halcones» del Pentágono y consejero del secretario de Defensa Donald Rumsfeld, en ella se sitúa a China como el enemigo estratégico número uno de EE UU. Su potencial militar es calificado de «histórico», en condiciones de intimidar no sólo a Taiwan sino también a las fuerzas estadounidenses desplegadas en la región y a países aliados como Japón.

El cálculo sobre los gastos militares ilustra el notable alejamiento entre EE UU y China. Según Pekín, para 2003, su presupuesto se situaría entre 25.000 y 30.000 millones de dólares. Para Washington serían no menos de 70.000 a 90.000 millones de dólares, lo que situaría al país en el tercer lugar, después de Rusia. La diferencia entre las estimaciones de uno y otro es de 60.000 millones de dólares. Pero si se tiene en cuenta que China compra a Rusia, hoy su principal suministrador, una media de dos a tres millones de dólares anuales en artefactos bélicos, resulta difícil creer en la disposición adicional de 87.000 millones de dólares para otros usos. Japón, en su *Libro Blanco de la defensa nacional*, presentado el 2 de agosto, también secunda el discurso estadounidense e insiste en exagerar la amenaza china, alertando sobre el movimiento de barcos de la Marina de Pekín.

El conocido *think tank* estadounidense Rand Corporation califica estos cálculos de muy exagerados y poco fiables, e insiste en que el poder militar chino está sobredimensionado. Esto le conviene especialmente a EE UU para justificar su elevado presupuesto y su escalada militar planetaria, incrementar sus ventas en la zona (en primer lugar a Taiwan) y deteriorar la imagen de China en el mundo, presentándolo como un país que apuesta por incrementar su potencial militar cuando no existe ninguna amenaza creíble en su entorno y, por tanto, con propósitos más atacantes que defensivos.

EE UU, con un presupuesto militar de 417.600 millones de dólares en 2005, no se contenta con exagerar el poder militar chino, sino

que activa toda su fuerza diplomática para condicionar las decisiones de la UE, por ejemplo, o Ucrania o Israel. En este sentido se aprueban iniciativas legislativas, como la adoptada en el mes de julio, que castigan a aquellas empresas que vendan armas a China. Por otra parte, trata de consolidar su presencia en Asia Central y presiona a Vietnam para que le arriende la base naval de Kamrang, anteriormente ocupada por los soviéticos. Así pretende completar el cerco.

El diálogo estratégico entre EE UU y China, que no carecerá de contenidos, debe ser muy estimulado para favorecer el aumento de la confianza recíproca, que no será fácil de obtener ante tantas y delicadas divergencias.

En paralelo al tratamiento de las delicadas relaciones con estos dos países, Hu Jintao ha proseguido con su política de mayor implicación en los asuntos internacionales. Desde que en marzo de 2003 asumió la jefatura del estado ha viajado mucho al extranjero, a menudo para negociar el establecimiento de acuerdos con países productores de materias primas necesarias para la industria china. Hu ha viajado a América Latina, África, Australia, Canadá y Asia Central. La gran excepción es Japón y tampoco puede decirse que haya visitado oficialmente EE UU, al malograrse la visita programada para septiembre.¹²

Su participación, por segunda vez, en una cumbre del grupo de ocho países más industrializados (G-8), en julio de 2005, debía evidenciar ante el mundo la creciente importancia de China y su comercio, en un momento en que los roces con los países desarrollados son cada vez más pronunciados. El debate en Gleneagles (Escocia) acerca de la tasa de cambio del renminbi, la moneda china, también expresaría la reconocida influencia de Pekín en el rumbo de la economía mundial. Éste era uno de los temas estrella de la cumbre y legitimaba no sólo su asistencia a Escocia, sino su liderazgo entre el grupo de países en vías de desarrollo que habían sido invitados (a quienes China trata de asociar a su innovador impulso de la cooperación Sur-Sur, en especial a través de sus renovadas relaciones con América Latina).

Pero una vez más, el terrorismo se cruzó en el camino, no sólo para enturbiar los principales temas de la agenda de la cumbre, sino para dificultar y congelar algunas reivindicaciones importantes, previa-

¹² En *The Economist*, 5 de noviembre de 2005.

mente consensuadas con Rusia y que aspiraban a pasar página de algunos efectos del 11-S. En una gira previa a la cumbre, Hu Jintao y los líderes de los países miembros de la Organización para la Cooperación de Shanghai (OCS) —que incluye a Rusia y cuatro países de Asia Central— habían acordado reclamar a EE UU la fijación de una fecha límite para ordenar la retirada de sus tropas estacionadas en la región e incentivar la cooperación militar entre estos países, multiplicando las acciones conjuntas en materia de seguridad y defensa.

La permanencia estadounidense en esa región se ha justificado en la necesidad de preservar la lucha antiterrorista, pero es contemplada por Moscú y Pekín como una seria amenaza a sus intereses geopolíticos y estratégicos, que vinculan dicha presencia con el aumento de las recientes tensiones en toda la zona.

El compromiso entre Rusia y China se canaliza a través de la OCS, la primera organización de signo multilateral que se ha creado a instancias de Pekín. Esto es todo un signo de su voluntad de implicarse en la gestión de los asuntos regionales y mundiales, pues de ello va a depender no sólo su nivel de influencia en términos abstractos sino también el futuro del proceso de modernización en curso.

El terrorismo, esta vez en Londres, eclipsó de nuevo la acción de la diplomacia china, repleta de gestos para acreditar su emergencia pacífica en la escena internacional. A sus intereses en la cumbre del G-8 y la reclamación del Grupo de Shanghai se debe sumar el ejercicio conjunto realizando con Rusia en aguas del mar Amarillo, de gran valor simbólico, tanto por lo que supone de superación de viejas enemistades como por la demostración de la aparente solidez del nuevo idilio con Moscú, con el que trata de imponer un contrapeso a las presiones de orden monetario y comercial ejercidas por EE UU y Europa.

La urgencia medioambiental

La magnitud del desafío medioambiental que afronta China quedó de manifiesto cuando una inmensa mancha de productos químicos tóxicos atravesó la ciudad de Harbin, en el noreste, arrastrada por la corriente del río Songhua, la principal fuente de agua potable de la localidad. Las aguas del río se contaminaron con benceno tras la explosión, a mediados de noviembre, de una planta petroquímica en la vecina pro-

vincia de Jilin, que provocó una mancha tóxica de ochenta kilómetros de largo. Según el periódico *China Daily*, tras la explosión, unas cien toneladas de benceno fueron vertidas en el río Songhua, afluente del Amur, en la frontera natural chino-rusa. Moscú solicitó información a las autoridades chinas sobre la magnitud de la catástrofe para poder proteger a las comunidades que residen en las proximidades.

El accidente y sus consecuencias han llamado la atención sobre el problema global del agua en el contexto chino, en especial, las dificultades para el suministro de agua limpia y el problema de la escasez de agua tanto para uso industrial como doméstico, en un número creciente de casos en la zona urbana de China septentrional. De las cinco mayores cuencas fluviales de China, donde viven novecientos de los 1.300 millones de habitantes del país, sólo la del Yangtsé posee en la actualidad un suministro abundante de agua. Las cuatro cuencas septentrionales —ríos Amarillo, Hai, Huai y Liao—, por su parte, se caracterizan por una grave escasez de agua y el aumento del trasvase hacia usos no agrarios. La cuenca del río Hai, donde se encuentran Pekín y Tianjin, cuenta con 92 millones de habitantes y sufre un déficit crónico. De las 640 mayores ciudades de China, más de trescientas se enfrentan a la escasez de agua, con cien de ellas sufriendo severas restricciones.

China ha experimentado una espectacular industrialización desde las reformas económicas de 1978, además de un aumento del consumo de energía, lo que se suma al crecimiento de la población y la urbanización sin precedentes. Todavía es uno de los países más pobres del mundo en renta per capita, pero el futuro parece prometedor conforme aumentan los ingresos, disminuye la pobreza y la esperanza de vida se aproxima a los niveles occidentales. Sin embargo, si no atiende a los problemas del medio ambiente le será difícil mantener un elevado nivel de crecimiento económico en las próximas décadas. Y, además, dado el peso geográfico, económico y demográfico del país, se trata de un tema crucial para toda la comunidad internacional.¹³

El gobierno central ha emprendido una irreversible tendencia a invertir más en protección medioambiental, pero sus órdenes no siempre resultan de obligado cumplimiento en el ámbito local. Además la complejidad de los problemas a resolver, unida a la inmediatez que pre-

¹³ Geoffrey Murria e Ian Cook, *China verde*, Bellaterra, Barcelona, 2004.

side los cálculos de las autoridades regionales, hacen temer por la efectiva superación de estos «descuidos», que evidencian cómo el medio natural ha sido una de las primeras y grandes víctimas sacrificadas en aras de un vertiginoso desarrollo basado en el beneficio de corto plazo (pero que, finalmente, puede convertirse en altamente desastroso).

¿Quién es Hu Jintao?

Poco a poco, Hu Jintao ha conseguido mejorar su posición en el seno de la élite china. Preside los más importantes grupos centrales de dirigentes y ha promovido, tanto en el poder central como regional, a numerosos cuadros de la Liga de las Juventudes, su principal pilar de apoyo político. La alianza con el primer ministro, Wen Jiabao, le ha permitido reducir progresivamente el peso político de su mayor rival, Zeng Qinghong, quien ocupa una posición clave en la estructura del PCCh. Ha evitado el enfrentamiento cara a cara, pero al mismo tiempo ha ejercido una presión eficaz para abrir camino a algunos cambios.

Hu Jintao, al igual que sus antecesores, está convencido de que para gobernar China y asegurar la estabilidad política del país —indispensable para culminar con éxito la estrategia reformista— es fundamental asegurar la supremacía del partido único y la unidad de la dirección política. Si todo va bien, todavía le quedan siete años por delante, pero en ese tiempo no avanzará en ninguna reforma que ponga en peligro esos dos principios. La naturaleza y el objetivo de las pequeñas y parciales reformas introducidas en el sistema político tratan de agrandar la base de poder del partido y reforzar los vínculos que relacionan a los dirigentes con una colectividad que, por el contrario, anhela más autonomía. Hu aspira a integrarla en el sistema, no a apoyarse en ella para transformarlo de forma sustancial.

ORIENTE MEDIO Y MEDITERRÁNEO

I. LA CUMBRE EUROMEDITERRÁNEA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

*Jordi Bacaria Colom**

El 28 de noviembre de 2005 concluyó la Cumbre Euromediterránea, que se celebró en Barcelona coincidiendo con el décimo aniversario de la Declaración de Barcelona. La Declaración fue adoptada por la Conferencia Euromediterránea, celebrada el 27 y 28 de noviembre de 1995 y que dio lugar al llamado Proceso de Barcelona, por el cual se inició un conjunto de acciones dirigido a alcanzar un área común de paz, estabilidad y prosperidad en el Mediterráneo.

Diez años son suficientes para hacer un primer balance del proceso, con sus luces y sus sombras, sus avances y dificultades, sus tendencias y perspectivas de futuro, en especial en el alcance de los objetivos de la Asociación Euromediterránea. Sin embargo los resultados de la Cumbre de 2005 no pueden valorarse independientemente del progreso alcanzado y de los objetivos políticos que se puedan alcanzar.

La Cumbre de noviembre de 2005 fue planteada al máximo nivel de jefes de Estado y Gobierno. Este ambicioso objetivo no se cumplió y ha sido la base para algunas críticas a la relevancia de la Cumbre. Ante la ausencia de los máximos representantes del mundo mediterráneo, como Egipto, Israel, Marruecos y Jordania, hay que destacar la presencia de la Autoridad Nacional Palestina y el jefe de gobierno turco. Un elemento importante de la Cumbre es que, aunque fue impulsada por el gobierno

* Jordi Bacaria Colom es catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Autónoma de Barcelona, codirector del Instituto de Estudios de la Integración Europea en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y miembro de la Junta Directiva de *Foreign Affairs en Español*. Grupo de Investigación SGR2005-177.

español como parte de su estrategia mediterránea inscrita en el marco europeo, la convocatoria se produjo bajo la presidencia británica del Consejo de la Unión Europea (UE), un hecho más que simbólico. La rotación semestral en el Consejo Europeo ha hecho coincidir la presidencia de Tony Blair con el décimo aniversario. Sin embargo hay que destacar que, aunque la Conferencia de 1995 tuvo lugar bajo la presidencia española del Consejo, es difícil pensar en una presidencia de la Cumbre más fuerte, e implicada en la estrategia mediterránea, que la británica. El hecho de que la declaración final haya sido de la presidencia de la Cumbre, y no una declaración conjunta, puede disminuir su impacto al no haber alcanzado el consenso en los temas planteados, pero esto no le da menor valor.

Paralelamente a la Cumbre se han producido acontecimientos que el tiempo se encargará de situar en su verdadera dimensión e importancia. Sin embargo no se puede negar que, a pesar de las dificultades, el proceso avanza. Durante la semana de la Cumbre, Palestina abrió la frontera de Rafah (esto no puede achacarse a la Cumbre, pero sí al proceso). Por su parte, en Nicosia (Chipre) se ha comenzado a levantar el muro que divide ambas partes de la ciudad (reflejo, a su vez, de la «línea verde» que separa la parte greco chipriota y la turco chipriota de la isla).

Por otra parte, previamente a la Cumbre y por iniciativa del gobierno español, con el apoyo de Naciones Unidas, se convocó en Palma de Mallorca la primera reunión del Grupo de Alto Nivel de la Alianza de Civilizaciones, copatrocinado por el primer ministro de Turquía y el presidente del gobierno español. Esta iniciativa tiene como objetivo forjar una voluntad política colectiva para establecer un paradigma de respeto mutuo entre civilizaciones y culturas.¹ El Proceso de Barcelona, en este sentido, es un buen ámbito de aplicación de esos objetivos en el Mediterráneo, por lo que la secuencia en las reuniones tiene un especial significado.²

¹ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *Alianza de Civilizaciones*, noviembre 2005, disponible en: <http://www.mae.es/NR/rdonlyres/D7DA919A-A9CF-4BA2-8133-B89EA47E49E8/0/Alianzadecivilizacionesp.pdf>.

² Ver también, sobre la Alianza de Civilizaciones, el artículo de Isaías Barreñada en este *Anuario* (N. del E.).

Una vez situado el entorno de la Cumbre, hay que ver cuáles son las dificultades del proceso, para hacer un balance y plantear las perspectivas. Las principales se refieren a los retrasos en el cumplimiento de los objetivos de la Declaración de Barcelona, en sus tres pilares, económico, social y cultural, y político. Estos objetivos están interrelacionados, ya que no puede haber un buen resultado económico si no se cumplen determinadas premisas políticas, no puede haber un buen resultado social si no se alcanzan objetivos económicos y, por último, no hay un buen resultado político si no se consigue avanzar en la zona de prosperidad compartida. Todo ello va acompañado de los impactos que desde 1995 han tenido las crisis internacionales (y que, aunque son en muchos casos exógenos al proceso, éste no ha tenido la capacidad de superar). El más grave, que no estaba presente en la agenda de 1995, al menos en su dimensión actual, es el terrorismo. También, en otro nivel, se puede apuntar el «problema político» que generan los flujos migratorios no regulados. Las soluciones propuestas (muchas veces opuestas), sobre seguridad y migración, han perturbado el posible consenso en la Cumbre de 2005.

Existe un consenso general sobre el hecho de que el proceso debe contribuir a la solución de los impactos exógenos y negativos que recibía. Pocas posibilidades hay fuera del proceso de Barcelona y, sin él, los impactos hubiesen podido ser más graves. De algún modo se puede decir que han frenado el proceso, pero también han actuado como un blindaje, ya que el diálogo político iniciado ha creado un foro de encuentro más que de enfrentamiento, a pesar de las tensiones que se han generado en ciertos momentos entre algunos Países Asociados Mediterráneos (PAM).

A la hora de evaluar resultados, hay que diferenciar entre los resultados del proceso y los de la Cumbre. Ésta es un hito en el proceso, a la cual se llega con los temas ya preparados para una conclusión. La Cumbre, en sí misma, no aporta mucho, y es la escenificación de los resultados del proceso en un momento dado. La comparación entre los resultados de la Conferencia de 1995 y la Cumbre de 2005 puede llevar a la falsa conclusión que el resultado de 1995 fue más importante. Sin duda lo fue porque marcó el inicio, pero la Cumbre de 2005 es importante como punto de etapa, y sirve para la corrección de acciones y para modificar las prioridades de cara a alcanzar los objetivos iniciales.

La Cumbre del año 2005

El mes de noviembre de 1995 marcó el punto de partida del Proceso de Barcelona. Los diez años transcurridos hasta noviembre de 2005 han sido un camino no exento de dificultades, aunque también de cambios importantes en el contexto europeo y de la región mediterránea que sin duda han influido en los resultados. La Cumbre de noviembre de 2005 no significa un punto de llegada ni una etapa intermedia. Se ha planteado más como un catalizador, como una necesidad para estimular el avance en el proceso.

Entre las dos Cumbres hay destacables diferencias. La primera sería el formato, puesto que en 1995 fue una conferencia de ministros de Asuntos Exteriores y en 2005 se convocó al máximo nivel de jefes de Estado y de Gobierno. Por la parte europea, el número de miembros ha aumentado: veinticinco frente a los quince de 1995, dos de los cuales —Chipre y Malta— han pasado de ser socios mediterráneos a ser miembros de la UE. Con ello, en este caso, en lugar de quince miembros de la UE frente a doce socios mediterráneos, se han reunido veinticinco miembros de la UE con diez socios mediterráneos. Turquía se ha situado como socio candidato, con un ambicioso proceso de reforma económica y política. Sin embargo, el resto de los socios mediterráneos de la UE sabe que con Turquía, y en el mejor de los casos, se cerrará el proceso de «trasvase» de socios a miembros de la UE. El resto de los socios mediterráneos de la UE no podrá alcanzar la condición de miembros y deberán, como máximo, considerarse beneficiarios de la Política Europea de Vecindad (PEV),³ sin formar parte de sus instituciones.

Los objetivos de la Cumbre de Barcelona 2005, como señala Juan Prat,⁴ no son distintos de los de 1995. Sin embargo, sus prioridades pueden cambiar en función de la evolución tanto de la UE como del contexto mediterráneo, después de diez años de europartenariado. En la

³ La Política Europea de Vecindad es una nueva política de la UE dirigida a los países vecinos del sur y del este, cuyo fin es reforzar la seguridad y la estabilidad compartiendo la prosperidad. Ver: http://www.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm.

⁴ Embajador en misión especial para asuntos mediterráneos del Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Ver Med 2005, Anuario del Mediterráneo, *Dossier Diez Años del Proceso de Barcelona. Balance y Perspectivas*, IEMED, Barcelona, 2005, pp. 64-64, en: <http://www.medyearbook.com/>.

Declaración de la Presidencia⁵ aparecen dichas prioridades y también se mencionan los cambios más importantes que se han producido desde la Declaración de Barcelona de 1995: se ha creado la Política Europea de Vecindad, que refuerza y complementa el Proceso de Barcelona; en la UE se ha desarrollado la Política de Seguridad y Defensa, a partir de la cual se ha iniciado un diálogo con los socios mediterráneos, y Turquía es país candidato a ingresar en la UE.

En la Declaración de la Presidencia británica se enumeran los acuerdos alcanzados por la Cumbre (a pesar que, como no hubo consenso, la Declaración no es conjunta). Estos acuerdos son:

- Trabajar conjuntamente para alcanzar la paz en la región.
- Reforzar la democracia, ampliando la participación en la vida política, los asuntos públicos y la toma de decisiones y promoviendo la igualdad de género. La UE establece una línea de apoyo financiero para los países socios que emprendan estas reformas.
- Reforzar la seguridad de todos los ciudadanos, a través de medidas más efectivas de contraterroismo, una cooperación más estrecha para dismantelar las actividades terroristas y la aplicación del Código de Conducta Antiterrorista.⁶
- En la implementación del capítulo sobre la asociación política y de seguridad se acuerda: promover la seguridad en la región y la no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas, y establecer un sistema mutuo para la verificación efectiva de la ausencia de armas de destrucción masiva en Oriente Próximo.
- Alcanzar el objetivo del área de libre comercio euromediterránea en 2010, promoviendo un desarrollo económico sostenible y con empleo, mediante reformas económicas para atraer inversiones directas. El Banco Europeo de Inversiones (BEI) proporcionará apoyo financiero adicional en 2006.
- Llevar a cabo la Estrategia Mediterránea para un Desarrollo Sostenible.

⁵ Declaración de la Presidencia, Décimo Aniversario de la Cumbre Euromediterránea, ver: http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/Euromed_ChairmanStatement.pdf.

⁶ Council of the European Union, *Euro-Mediterranean Code of Conduct of Countering Terrorism*, Bruselas, 28 de noviembre de 2005, en: http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/Euromed_CodeConduct.pdf.

- Apoyar los esfuerzos de todos los países de la región para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular en las áreas de educación, formación continua e igualdad de género.
- Crear un área de cooperación conjunta en migración, integración social, justicia y seguridad.
- Reforzar la gestión de los flujos regulares de migración de forma que, respetando los derechos de los migrantes, se beneficie a la población de ambas riberas del Mediterráneo. Intensificar la cooperación en todos los aspectos de la emigración ilegal.
- Actuar conjuntamente contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia, reforzando el respeto a todas las religiones y rechazando las posiciones extremistas que intentan dividir e incitan a la violencia.
- Reforzar el diálogo entre los actores gubernamentales y no gubernamentales de la región, con la promoción del diálogo entre parlamentarios de la Asamblea Parlamentaria euromediterránea, contactos entre asociaciones de la sociedad civil, jóvenes, sindicatos, asociaciones profesionales y empresariales, así como la cooperación entre las administraciones locales y regionales.

El tercer punto de la Declaración de la Presidencia, relativo al Código Antiterrorista, fue el que bloqueó el consenso. A diferencia de la Conferencia de 1995, la Cumbre de 2005 estuvo dominada por la preocupación por la seguridad y el terrorismo, por los movimientos migratorios y por los conflictos en Oriente Medio. Todo ello ha generado dificultades para el avance del proceso. La preocupación por la seguridad y el terrorismo es patente en los países de la UE y, en particular, en los que han sufrido ataques terroristas como España y el Reino Unido (artífices de la Cumbre, lo convierte a estos temas en especialmente sensibles). Tampoco hay que olvidar que otros socios mediterráneos como Marruecos, Egipto y Turquía también han sufrido ataques terroristas. Por su parte, los problemas de la emigración y el control de fronteras preocupan en especial a España e Italia, por su posición de frontera de impacto.

En 1995, el optimismo sobre los acuerdos de Oslo para el conflicto de Oriente Medio estimuló el debate sobre la paz, la estabilidad y la seguridad. En estos diez años, el pilar del diálogo político se mantiene latente y el económico avanza lentamente pero sin que la liberalización

económica propugnada tenga su reflejo en la liberalización política (a su vez, a esta falta de reformas políticas se le achaca parte del fracaso económico). Por último en el tercer pilar, sobre asuntos culturales y de la sociedad civil, los avances han sido modestos y también lentos. No fue hasta noviembre de 2004 (dos años más tarde de que fuera anunciado en Valencia) cuando la reunión de ministros de Exteriores aprobó los estatutos de la Fundación Ana Lindh, para el diálogo de las culturas y las civilizaciones. Esto supone que el tercer pilar del Proceso de Barcelona ha conseguido una institución, pero aún presenta problemas relativos a la independencia de los gobiernos y la escasa financiación.⁷

De acuerdo con las prioridades de la Cumbre, se concluyó con un Código de Conducta Antiterrorista y con una agenda o programa de trabajo para los próximos cinco años. La falta de consenso entre árabes e israelíes sobre la definición de terrorismo impidió la declaración conjunta, y el propio Reino Unido se opuso a cualquier definición que reconociese a grupos de «resistencia» como forma legítima de lucha violenta. Este país, que forma parte de la coalición que se ha aliado con Estados Unidos en el asunto de Irak, no podía aceptar esta distinción en la definición de terrorismo.

Por ello, y en un lenguaje diplomático de relativo optimismo, Tony Blair declaró que «se ha logrado una fuerte condena contra el terrorismo, la más dura que se podía aprobar».⁸ Por su parte el jefe del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, afirmó que «pese a las dificultades, el Código de Conducta Antiterrorista es una demostración de lucidez y hasta de valentía, una apuesta mayoritaria por el diálogo y la cooperación».⁹ La cuestión del terrorismo es problemática en cualquier cumbre internacional, pero mucho más en la euromediterránea. Cualquier declaración de condena y de medidas para hacer frente al terrorismo mediante la cooperación requería valentía en su planteamiento, porque no se podía dejar de abordar, y pragmatismo para no llegar a una situación de ruptura que pudiera comprometer los avances en el proceso y en el resto de la agenda. Aunque la excesiva «securitización» de las

⁷ Odile Chenal, «Dossier Diez Años del Proceso de Barcelona. Balance y Perspectivas», en *Med 2005 Anuario del Mediterráneo, Op. Cit.*, IEMED, Barcelona, 2005, pp. 86-87, en: <http://www.medyearbook.com/>

⁸ *El País*, 28 de noviembre de 2005.

⁹ *Ibidem*.

Cumbres puede dar lugar a una cierta impresión de fracaso por la falta de acuerdo, no debería ser así ya que, si el diálogo político en el marco del proceso funciona correctamente, los resultados deberían ser alcanzados previamente.

En este sentido, los acuerdos del programa de trabajo a cinco años han sido importantes y refuerzan la línea de cooperación. En el ámbito económico se incluyen medidas de liberalización del comercio agrícola.¹⁰ Y, en el ámbito político, se han aprobado medidas para el impulso de la democratización en la zona, así como el reconocimiento de la emigración legal como oportunidad para el crecimiento.

Un balance del Proceso de Barcelona: 1995-2005

La Declaración de Barcelona de 1995, estableció tres ámbitos de colaboración: colaboración política y de seguridad, con la definición de un espacio común de paz y estabilidad; colaboración económica y financiera, con la creación de una zona de prosperidad compartida, y colaboración en los ámbitos social, cultural y humano, con el desarrollo de los recursos humanos y el fomento de la comprensión entre las culturas y los intercambios entre las sociedades civiles.

Como apunta el embajador Juan Prat, muchas veces se critica el Proceso de Barcelona injustamente, ya que se le atribuyen objetivos que nunca tuvo. No se creó para resolver los problemas regionales existentes y, sin embargo, el «paraguas mediterráneo» ha creado un clima de diálogo y cooperación regional que ha contribuido a mejorar el debate en temas espinosos que se afrontaban en otros foros. En este sentido, es el único foro de diálogo en que se reúnen regularmente, israelíes, árabes, turcos y europeos, lo que se puede considerar un éxito en sí mismo.¹¹

Para valorar el éxito o fracaso de un proceso como el de Barcelona, un ejercicio útil es preguntarse que habría pasado sin él o cuál

¹⁰ La Cumbre Euromediterránea concluyó antes que la VI Cumbre interministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que tuvo lugar en Hong Kong entre el 13 y 18 de diciembre. En consecuencia, las medidas de liberalización de comercio agrícola podrían verse beneficiadas por los acuerdos en la OMC.

¹¹ Entrevista a Juan Prat, embajador para asuntos mediterráneos, *La Vanguardia*, 21 de noviembre de 2005.

podría ser la alternativa al mismo. La respuesta es difícil y como todo análisis contra-factual requiere de un gran rigor. Sin embargo, es obvio que sin el Proceso de Barcelona, sus objetivos, su agenda y sus reuniones ministeriales, el avance hubiera sido escaso. Se puede criticar que se ha avanzado poco pero sin el «motor» del proceso se hubiera avanzado aún menos, ya que las dificultades exógenas hubieran existido en cualquier caso. Sin duda, se han producido fallos en el desarrollo de algunas acciones. Por ejemplo, en los mecanismos financieros y de apoyo como en el programa MEDA, en lo tardío del desarrollo de las normas del libre comercio entre los propios socios mediterráneos no miembros de la UE, y en las dificultades de financiación de inversiones que se han estimulado a partir del Fondo Euromediterráneo de Inversión y Asociación (FEMIP, por sus siglas en inglés). Pero desde 1995 se han emprendido acciones, se han corregido fallos y se han financiado proyectos para la cooperación. Ejemplo de proyectos financiados son la red de institutos relaciones exteriores EuroMeSCo, la red de institutos de investigación económica Femise, el programa de medio ambiente SMAP, el programa Euromed Heritage y el programa Juventud Euromed.

El Proceso de Barcelona avanza lentamente en la consecución de los objetivos económicos, a pesar que este pilar es muy importante para la evolución del resto del proceso. Un documento de la Comisión Europea que analiza la vertiente económica de estos diez años¹² presenta conclusiones contrastadas. Por una parte se ha mejorado en el nivel de vida y, por otra, el progreso hacia un área de prosperidad compartida ha sido moderado. El proceso de integración económica ha avanzado y la tasa de crecimiento del comercio exterior en los países mediterráneos ha sido superior a la del resto del mundo. La mayor parte de los países han conseguido una relativa estabilidad macroeconómica (aunque, como apunta el informe, ésta es una condición necesaria aunque no suficiente para el crecimiento). Este escaso éxito en alcanzar los objetivos económicos suele atribuirse a la lentitud de las reformas estructurales. Además la disminución de los aranceles, en la que se ha concentrado en

¹² European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs, *10 Years of Barcelona process: taking stock of economic progress in EU Mediterranean partners*, Occasional Papers, N° 17, abril de 2005, Bruselas.

gran parte del proceso de integración, no ha proporcionado incentivos suficientes para las reformas estructurales.¹³

Uno de las causas de la falta de inversiones en los países socios mediterráneos con menor nivel de desarrollo es la deficiencia de los marcos institucionales, que no facilitan la confianza de los inversores. La mejora de la gobernabilidad y de las administraciones puede ayudar a cambiar el signo negativo de la orientación de las inversiones extranjeras directas.

Uno de los instrumentos financieros de apoyo a las reformas estructurales son los programas MEDA. Hasta 1999, MEDA I aportó 3.500 millones de euros y un 45% de los fondos se dedicó a proyectos para la transición económica, el desarrollo del sector privado y apoyo al ajuste estructural. Sin embargo, la gran diferencia entre los compromisos de pago y los desembolsos en MEDA I —que en el periodo 1995-1999 sólo desembolsó un 28,6% de los recursos comprometidos— ha obligado a una profunda reforma. Así, MEDA II se orienta hacia el fomento de la iniciativa privada. Este programa es aplicable para 2000-2006 y cuenta con 5.350 millones de euros, concentrados en proyectos de apoyo al libre comercio y a las reformas económicas. Con el fin de mejorar las inversiones, los fondos MEDA se han complementado con las operaciones de préstamo del BEI, por un importe de 9.000 millones de euros. La UE ha reforzado la línea financiera del BEI, con el fin de financiar inversiones en infraestructuras y financiamiento privado en los países mediterráneos, y ha establecido un consejo supervisor no ejecutivo que incluye a todos los socios euromediterráneos (el Comité de Cooperación y Diálogo Económico).

Esta iniciativa se lanzó en la reunión de los ministros euromediterráneos de finanzas celebrada en Barcelona el 18 de octubre de 2002 y se denomina FEMIP (programa de financiación del BEI para los Países Asociados Mediterráneos). De momento se ha iniciado la apertura de distintas oficinas en la región. Los objetivos específicos del FEMIP son reforzar la oferta financiera nacional y extranjera para las inversiones públicas y privadas en la región. Para ello, hasta 2006 se aportan préstamos entre 8.000 y 10.000 millones de euros. En noviembre de 2003 el Consejo inició una estrategia para reforzar el FEMIP, que incluye un

¹³ *Ibidem.*

capítulo de capital riesgo para el sector privado y el establecimiento de un consorcio de donantes para complementar el apoyo del presupuesto de la Comunidad Europea. Las cantidades asignadas por el FEMIP para la asistencia técnica y el capital riesgo serán gestionadas por el BEI, de acuerdo el Reglamento MEDA. El principal objetivo del FEMIP es la promoción del sector privado en la región mediterránea, aunque por el momento y mientras no se reformen sus estatutos, el BEI no está en condiciones de adquirir participaciones en el capital de las empresas privadas (sin embargo, el capital riesgo financiado por el presupuesto MEDA puede ayudar a resolver esta restricción).¹⁴

El pilar económico del proceso de Barcelona ha avanzado lentamente, y también ha faltado durante un cierto tiempo el impulso necesario para ello. En materia comercial, no se salió del estancamiento hasta el periodo 2001-2003. La primera reunión informal de los ministros euro-mediterráneos de Comercio, después de la Declaración de Barcelona, tuvo lugar el 29 de mayo de 2001. La segunda reunión se produjo en Toledo el 19 de marzo de 2002, en el marco de la Presidencia española del Consejo de la UE. En abril de 2002, los ministros de Exteriores aprobaron el Plan de Acción de Valencia,¹⁵ que significó un nuevo impulso. Después siguió la reunión de Palermo, de julio de 2003, bajo la presidencia italiana.

En mayo de 2001 se lanzó la Iniciativa de Agadir, cuyo acuerdo se firmó en febrero de 2004 y que significa un paso adelante para conseguir que los acuerdos de libre comercio se extiendan entre los países mediterráneos, impulsando de esta forma la dimensión Sur-Sur. El Proceso de Agadir, al que la UE apoya tanto desde el punto de vista técnico como financiero, es un acuerdo de libre comercio regional que incluye a Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez.

Las relaciones de naturaleza Sur-Sur son importantes para alcanzar el objetivo de un área de libre comercio en el horizonte 2010, ya que la conclusión de acuerdos bilaterales entre la UE y sus socios no es suficiente. La Declaración de Barcelona establece el fomento de la dimensión Sur-Sur y la integración de las economías de los PAM. Las

¹⁴ EURO-MEDITERRANEAN PARTNERSHIP MEDA, *Regional Indicative Programme 2002-2004*, 2004, 27-29.

¹⁵ Ver: <http://www.euromedbarcelona.org/NR/rdonlyres/DB32785E-6693-486F-A847-7861CF97AC04/542/PlandeValencia.pdf>.

acciones emprendidas por la UE en los últimos años, una vez concluidos los acuerdos de asociación con los PAM, van en esta dirección. Se trata de acciones como el impulso del programa MEDA, la acumulación de reglas de origen o el apoyo financiero y técnico al Proceso de Agadir.

Entre los objetivos específicos señalados en el Informe Estratégico Regional¹⁶ está intensificar la cooperación Sur-Sur, mediante la creación de una red multilateral de acuerdos de libre comercio entre los socios firmantes de los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos. Esto implicaría vincular a los firmantes de los Acuerdos de Asociación con las redes trans-europeas de infraestructuras de transporte, energía, telecomunicaciones, así como el establecimiento de estas redes entre ellos, con el fin de mejorar el comercio y la integración económica.

Retos para el crecimiento económico de los Países Asociados Mediterráneos

Las tasas de crecimiento económico de la región no son suficientes para hacer frente a los problemas de desempleo, migración y seguridad. Las economías mediterráneas deberían crecer al 6% anual para solucionar estos problemas. Comparativamente, China creció un 40% desde 1980 a 2000, y Corea del Sur un 55%. La India tuvo una tasa de crecimiento del 6% anual en los veinte últimos años. Pero los países mediterráneos han crecido, en la última década, a tasas menores y desiguales. Por ejemplo, Marruecos y Argelia no llegaron al 1% y Túnez al 3%.

Un argumento que suele repetirse es que las inversiones extranjeras directas son el camino para resolver los problemas de crecimiento. Sin embargo, la recepción de inversiones en los países mediterráneos no ha mostrado una tendencia positiva. Desde 2005 —con el fin del proteccionismo en el sector textil en la UE mediante el Acuerdo Multifibras— la competencia de China en productos textiles en el mercado europeo ha sido negativa para los países mediterráneos. Por otra

¹⁶ Comisión Europea, *Euro-Med Partnership: Regional Strategy Paper 2002-2006 & Indicative Programme 2002-2004*, p. 7. en: http://Europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/rsp/rsp02_06.pdf.

parte, la agricultura de la UE está muy protegida y los países del Magreb tienen limitaciones estructurales, además de la competencia que suponen los nuevos miembros de la UE.

La liberalización del comercio de los productos agrícolas con la UE, tal como se ha hecho en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sería una solución para los productos hortofrutícolas de los países mediterráneos, que incorporan más trabajo intensivo (lo que crearía más empleo en los países del sur del Mediterráneo). Sin embargo, la agricultura tradicional de cereales y carne se vería afectada por la competencia de la producción europea subsidiada. Las soluciones al problema del capítulo agrícola son complejas: por una parte habría que resolver el impacto de la liberalización en los agricultores europeos por la importación de productos sensibles y, por otra, el impacto negativo sobre los agricultores tradicionales (productores de carne y cereales) de los países mediterráneos. En el marco de una asociación avanzada, habría que extender algún tipo de protección a los agricultores del sur, y ni la UE ni los Países Asociados Mediterráneos cuentan con suficientes recursos presupuestarios para ello. En el caso de la UE, ya se han visto los problemas que ha causado la ampliación a veinticinco miembros en la aprobación del gasto y las perspectivas financieras 2007-2013, que ha supuesto un delicado equilibrio (después del fracaso en su aprobación en junio de 2005, y para conseguirla en el Consejo Europeo el 17 de diciembre de 2005).

Las relaciones entre crecimiento económico, gobernanza económica e infraestructuras se han puesto de manifiesto en distintos estudios. En el Informe Estratégico Regional de la Comisión Europea se insiste en la necesidad de un rápido crecimiento basado en el comercio y las inversiones directas, y en encontrar soluciones al transporte transnacional, la energía, las telecomunicaciones y los problemas medioambientales.¹⁷ Sobre la situación económica en los países mediterráneos para el periodo 2002-2006, los puntos principales del informe son los siguientes: se ha avanzado considerablemente en la estabilidad macroeconómica y en la liberalización, aunque de manera desigual según los países; el crecimiento económico ha sido del orden de un 2% anual, aunque insuficiente para aumentar los niveles de vida dado el rápido incremento de la población y la volatilidad (puesto que muchas economías todavía son

¹⁷ Comisión Europea, *Regional Strategic Paper 2002-2006*, Op. Cit.

agrícolas), y el desempleo, entre el 15 y el 20%, afecta mucho a los jóvenes con formación y a las áreas urbanas.¹⁸

Otro estudio, realizado bajo el patrocinio del programa Banco Mundial-Comisión Europea, llega a la conclusión que los beneficios obtenidos por el libre comercio en los países mediterráneos son bastante modestos, comparándolos con lo que se podría lograr con reformas políticas, mejora de la competencia y de las infraestructuras de transporte, logística, servicios financieros, telecomunicaciones, electricidad y otros servicios.¹⁹

Sin embargo, la Unión Europea en su conjunto todavía no ha resuelto de manera eficiente las redes de transporte transeuropeas y el transporte de energía, así como las telecomunicaciones competitivas. El caso de Internet es muy importante, e incluso Estados Unidos ha quedado por detrás de Japón en el uso y coste de Internet de banda ancha, dado que Japón ha desarrollado una política más liberalizadora.²⁰ El reto de la UE y de los países mediterráneos es no quedar rezagados en la competencia de las telecomunicaciones, ya que ello incide en su competitividad internacional.

Por parte de los PAM, los problemas de atracción de inversiones se identifican con la gobernanza económica y los escasos incentivos para su reforma y mejora. Esto sucede porque los costes políticos de las reformas están muy concentrados y son muy elevados, mientras los beneficios de las reformas son inciertos y difusos. Los análisis de la calidad de la gobernanza realizados por el Banco Mundial han situado a Oriente Medio y el norte de África por delante del sur de Asia en 2004, pero por detrás de Europa Central y Oriental y de Asia Oriental. La modificación y promoción del entorno institucional sigue siendo tarea pendiente para los países del norte de África.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Daniel Müller-Jentsch, *Deeper Integration and Trade in Services in the Euro-Mediterranean Region: Southern Dimensions of the European Neighbourhood Policy*, The World Bank- European Commission, 2005, en: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/20/000090341_20050620160505/Rendered/PDF/32530.pdf

²⁰ Thomas Bleha, «Estados Unidos a la zaga en Internet», *Foreign Affairs en Español*, Vol. 5, N° 3, pp. 141-156. Hoy casi todos los japoneses tienen acceso a la banda ancha de alta velocidad, con una velocidad promedio 16 veces más rápida que en Estados Unidos por sólo unos 22 dólares al mes.

Invertir más es la solución, pero los países de Mercosur y los del este de Europa han atraído en las últimas décadas más inversión que los PAM. Los países mediterráneos necesitarían unos 14.000 millones de euros anuales de inversión para alcanzar la media de las economías emergentes.²¹ Estos flujos necesarios equivalen a los que ya reciben por las remesas de los emigrantes.

Perspectivas para la Asociación Euromediterránea en 2006-2016

Todavía es pronto para evaluar los resultados de las nuevas acciones dirigidas a estimular las inversiones y las reformas institucionales en los países mediterráneos. También el proceso para alcanzar un área de libre comercio con la UE requiere tiempo y no se completará antes de 2016. No se espera que los efectos de las áreas de libre comercio entre los PAM sean espectaculares, pero pueden ayudar al crecimiento económico y a las soluciones de dotación de comunicaciones en determinadas zonas fronterizas, establecimiento una continuidad en la red de infraestructuras.

El informe de FEMISE²² plantea cuatro condiciones, en el marco de la cooperación mediterránea, para que los PAM puedan superar la brecha del desarrollo: una reforma profunda en las áreas de regulación económica y armonización de reglas y estándares; el compromiso del sector privado y la comunidad empresarial con la sociedad civil, con un mayor desarrollo institucional; mejora del clima para las inversiones tanto extranjeras como nacionales, e impulsar la función de los centros de investigación y el refuerzo de redes.

El balance económico, dadas las dificultades de orden político y económico que enfrenta el proceso, no puede ser negativo, aunque tampoco debe ser de optimismo desmesurado. Ya han entrado en vigor cin-

²¹ México, en diez años del TLCAN, ha recibido 72.000 millones de dólares, ver: Jordi Bacaria, «Economía mediterránea: ¿Qué alternativa en la globalización», en José-Román Flecha y Cristina García (Coord.), *El Mediterráneo en la Unión Europea Ampliada*, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 2005, p. 189.

²² Samir Radwan y Jean-Louis Reiffers (Coord.): *The Euro-Mediterranean Partnership, Ten Years after Barcelona: Achievements and Perspectives*, FEMISE Report, febrero de 2005, pp. 15-17, en: http://www.femise.org/PDF/Femise_T2005gb.pdf

co Acuerdos de Asociación y dos acuerdos interinos con los socios mediterráneos. Turquía tiene una unión aduanera con la UE y es candidato a ser estado miembro. Chipre y Malta se han incorporado como estados miembros. Una cuestión que influye mucho en el proceso de reformas en los PAM es que, después de que Turquía pueda ser aceptada como miembro de la UE, los demás países nunca podrán llegar a serlo. Por ello, las condiciones de mejora de sus economías no tienen el incentivo de la entrada que han tenido otros, y lo máximo a que pueden aspirar es a los beneficios de la Nueva Política de Vecindad.

Aquí la iniciativa de la UE podría ser decisiva, si se encuentran fórmulas atractivas para una integración económica que no implique necesariamente una integración política. La Estrategia Común para el Mediterráneo de la UE es, de momento, un instrumento con muchas posibilidades para la cooperación, sobre todo para que la cooperación de los estados miembros de la UE con los PAM sea coherente con las estrategias de la UE.

La normativa sobre acumulación de origen en los acuerdos de libre comercio también es muy importante. Así se percibe también desde el otro lado del Atlántico. Luis de la Calle, experto en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN),²³ se refiere a la decisión del Consejo de Ministros de la UE del 12 de octubre de 2005, de crear una zona de acumulación de origen pan-europea-mediterránea. Esto significa, de hecho, establecer un área de libre comercio entre la UE y los PAM, más Bulgaria, Rumania, Islandia, Noruega y Suiza. De la Calle afirma que es paradójico que la UE tenga un mecanismo para promover el comercio europeo y mediterráneo y que, en cambio, en el continente americano no se haya podido encontrar la vía para promover una mayor integración.

Sin embargo, para alcanzar el área de libre comercio euromediterránea es necesario impulsar la dimensión Sur-Sur y una mejor integración de sus economías. El proceso de Agadir es un buen inicio. En cuanto a financiación, el FEMIP es una solución pragmática que permite la especialización del BEI para la financiación de inversiones en

²³ Luis de la Calle, «Acumulación de origen para la integración latinoamericana», *El Universal*, 25 de octubre de 2005. Luis de la Calle fue negociador del TLCAN por parte del gobierno mexicano.

infraestructuras y empresas privadas en la región, aunque existen dudas sobre las posibilidades y experiencia del BEI para la financiación de pequeñas y medianas empresas, que son un factor de desarrollo y de creación de empleo.

En conclusión, transcurridos los diez primeros años del Proceso de Barcelona, la Cumbre de noviembre de 2005 marca un hito y plantea un programa de trabajo para avanzar en los próximos cinco años. Aunque habría que evitar la «securitización» de la agenda y una percepción exclusivamente europea de temas como la emigración y el terrorismo, esto sólo será posible si se avanza en un mayor protagonismo para la sociedad civil y se impulsa la cooperación descentralizada y el codesarrollo. Desde el punto de vista económico, hay que crear un clima favorable para las inversiones y llevar a cabo reformas político-administrativas, así como alcanzar el objetivo del área de libre comercio en el Mediterráneo.

Desde la perspectiva europea, y una vez resuelta la cuestión de la ampliación, es preciso concentrarse en los problemas de los países mediterráneos y en lograr recursos financieros suficientes para los proyectos. La nueva Política Europea de Vecindad es un buen instrumento bilateral que debe poner en marcha los planes de acción individuales para los distintos países, con el fin de complementar el proceso euromediterráneo, concebido como un instrumento de relaciones multilaterales e institucionales. Sin embargo, en modo alguno la PEV debería sustituir o suponer una merma financiera para el proceso de la Asociación Euro-mediterránea.



II. MIOPIA IMPERIAL: ALGUNAS LECCIONES DE LAS INVASIONES DE IRAK

*Peter Sluglett**

Aunque es razonable pensar que los políticos y los generales pueden y deben aprender de la historia, en la práctica no parece que sea así. En lo que se refiere al actual atolladero de Irak, las equivocaciones y errores de juicio cuyas consecuencias con evidentes recuerdan de forma inquietante los fracasos de la campaña de Mesopotamia de 1914-1917 (aunque las comunicaciones, mucho más primitivas, y otras deficiencias tecnológicas hacen los errores de aquella campaña quizá más excusables, o más comprensibles, que los recientes). Existen numerosos paralelismos entre la invasión y ocupación británicas de Mesopotamia durante la I Guerra Mundial y la invasión estadounidense de 2003 y sus repercusiones. Sin embargo, es necesario precisar que también hay diferencias importantes.

Variaciones de situación

No hay comparación posible entre los horrores que ha soportado la mayoría de los iraquíes durante gran parte de los últimos cuarenta y cinco años y las deficiencias e incompetencia del último gobierno provincial otomano, desde mediados del siglo XIX hasta 1914. Una afirmación habitual de la época de la I Guerra Mundial en Irak era, en pala-

* Peter Sluglett es profesor de Historia de Oriente Medio en la Universidad de Utah (EE UU) y autor de numerosos libros sobre el tema. Este texto es una versión revisada y actualizada de una conferencia pronunciada en la Universidad de Michigan, Ann Arbor, el 26 de septiembre de 2005. Traducción: Berna Wang.

bras del general Maude: «nuestros ejércitos no han llegado a vuestras ciudades y tierras como conquistadores o enemigos, sino como libertadores», es decir, «libertadores» de los «gobernantes extranjeros, los turcos que [os] oprimen».¹ Así, se invocó y exageró la «tiranía otomana» para justificar la invasión y ocupación británicas. Sin embargo, pese a los intentos de ideólogos casi contemporáneos y de los posteriores de describir el proceso de forma diferente, la verdad es que, a finales del siglo XIX, no había un número significativo de habitantes de las provincias árabes del Imperio otomano que hiciera esfuerzos para «liberarse del yugo otomano» y gobernarse a sí mismos con independencia de Estambul. Hasta su derrota en 1918, «el [imperio] otomano, para la mayoría de los musulmanes e incluso algunos cristianos, era considerado sencillamente la única fuerza política que quedaba, capaz de frenar las ambiciones coloniales europeas».²

La situación militar al comienzo de las dos campañas era también muy diferente, pues el equilibrio de fuerzas estaba mucho más igualado en la primera. Las fuerzas británicas en 1914 hasta cierto punto, y desde luego las fuerzas estadounidenses en 2003 en mucha mayor medida, resultaron no estar a la altura de la tarea de proporcionar seguridad tras la invasión. Los británicos, después de lo que al principio pareció una marcha hacia el norte más o menos fácil a través del bajo Irak, mostraron también que no estaban en absoluto preparados para la respuesta otomana del otoño de 1915. Las fuerzas británicas, que habían penetrado hasta llegar a cincuenta millas de Bagdad, fueron rechazadas hasta Kut Al ‘Amara, donde se vieron obligadas a rendirse a finales de abril de 1916, después de sufrir un terrible cerco durante cinco meses. El desastre fue de tales proporciones que, en mitad de la guerra, el gobierno de la India fue relevado del mando de la operación, que se transfirió al Ministerio de la Guerra. Era evidente que para que la campaña tuviera éxito hacían falta refuerzos importantes, y las tropas británicas no capturaron por fin Bagdad hasta marzo de 1917.

¹ «Desde la época de Midhat Pasha, los turcos hablan de reformas, pero las ruinas y derroches de hoy, ¿no son prueba fehaciente de la vanidad de esas promesas?». Proclama al pueblo de Bagdad del general Maude, 19 de marzo de 1917, reproducido en Philip Willard Ireland, *Iraq: a Study in Political Development*, Jonathan Cape, Londres, pp. 457-458.

² Bruce Masters, *Christians and Jews in the Ottoman Arab World: the Roots of Sectarianism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, p. 176.

Los estadounidenses, por su parte, no encontraron ningún obstáculo militar serio en 2003, y su superioridad tecnológica garantizó que la derrota de las fuerzas iraquíes se producía según lo previsto. Algo que quizá muestra la diferencia entre las doctrinas británica y estadounidense de responsabilidad ministerial es que en 1917 Austen Chamberlain, secretario de Estado para la India —que era sólo técnicamente responsable de la dirección de la campaña—, se sintió obligado a dimitir ante las conclusiones de la Comisión sobre Mesopotamia. Otra diferencia obvia es que, aunque los británicos afrontaron una oposición a su ocupación cuando finalizaron los combates, y hubo una rebelión antibritánica en casi todo el país en 1920, no sufrieron la rebelión internacional posterior, bien armada y bien financiada, que tan por sorpresa ha tomado a la coalición que invadió Irak en 2003.

Por último, la escala temporal de las dos operaciones fue muy diferente. Las fuerzas británicas llegaron a Fao en noviembre de 1914, pero no capturaron Bagdad hasta marzo de 1917, y Mosul hasta unos dieciocho meses después. Al igual que ocurrió con los estadounidenses en 2003, hubo que empujar a los británicos a lo que ahora se denomina «construcción de una nación», en gran medida porque, como sucedió en ambos casos, gran parte de lo que existía antes había quedado destruido por la invasión y la ocupación, o se había hundido por otras razones. La idea de un trayecto largo no intimidaba especialmente a los británicos que, al principio, sin duda se limitaron a tratar Irak/Mesopotamia como si fuera a convertirse en otra colonia, más concretamente en una ampliación de la India británica. Por ello establecieron una administración civil en Basora inmediatamente después de capturar la ciudad y la ampliaron a medida que marchaban hacia el norte.

No obstante, los cambios acontecidos en el clima internacional en las décadas de los años diez y veinte fueron dejando gradualmente claro que el colonialismo de «gobierno directo» al viejo estilo ya no era una opción. Así, e incluso con las limitaciones impuestas por el mandato, lo que se llegó a conocer como «gobierno británico indirecto» duró hasta que el país obtuvo la «independencia» en 1932. Posteriormente, la Real Fuerza Aérea mantuvo dos bases (en Shu'ayba y Habbaniya) hasta que fueron entregadas formalmente a la Fuerza Aérea iraquí en 1955, y la Iraq Petroleum Company, dominada por los británicos, controló el petróleo iraquí hasta que fue nacionalizado en 1972. Es difícil imaginar, por belicosa que parezca la actual adminis-

tración de Irak, que esté dispuesta a ver sus compromisos extenderse tanto tiempo en el futuro.

Equivocaciones repetidas

Tanto la campaña de Mesopotamia como la operación «Libertad Iraquí» se basaban en informaciones incorrectas o insuficientes, difundidas de buena fe —o no— por personas ansiosas por justificar aventuras militares que resultaron ser mucho menos urgentes de lo que se argumentó. En vísperas de la I Guerra Mundial, no estaba en absoluto claro cómo reaccionaría el Imperio otomano: ¿iría en la dirección de las potencias centrales o se inclinaría hacia la Entente? Muchos ministros y funcionarios británicos estaban convencidos, mucho antes de que realmente ocurriera y sin ningún hecho claro que lo respaldara, de que los otomanos se unirían a las potencias centrales. Finalmente esto sucedió así, pero no era en absoluto la conclusión lógica. Los datos obtenidos de documentos capturados tras la guerra demuestran, por ejemplo, que los informes de los servicios de información británicos en el sentido de que se estaba trasladando a un número considerable de tropas otomanas a Mesopotamia en el verano de 1914 eran sencillamente falsos. En realidad, «no se hizo ningún intento de trasladar refuerzos [turcos] a Mesopotamia hasta después de la ocupación británica de Basora en noviembre de 1914».³

Un puñado de miembros de rango más bien bajo del Servicio Político del gobierno de la India, destinados en diversas partes del Golfo Pérsico, eran prácticamente los únicos responsables de reunir información sobre Arabia, el golfo y el sur de Persia, dado que pocos de los que ocupaban puestos de mando en la propia India tenían mucho conocimiento sobre la zona del golfo o interés por ella. El peso de la tarea de recabar información sobre Mesopotamia, en el periodo inmediatamente anterior a la I Guerra Mundial, recaía sobre tres personas: W. H. I. Shakespear, G. E. Leachman y Gertrude Bell. Todas las cuales, junto

³ Ver Peter Morris, «Intelligence and its interpretation: Mesopotamia 1914-1916», en Christopher Andrew y Jeremy Noakes (Eds.), *Intelligence and International Relations*, Exeter University Press, Exeter, 1987, p. 86.

con su colega más influyente A. T. Wilson, eran casi obsesivamente antiotomanas y (hasta cierto punto) proárabes.⁴ Sus informes de 1914 eran en exceso alarmistas, pero encajaban a la perfección con el partidismo de Londres contra los otomanos.

Pensar que Irak, o las autoridades otomanas que lo gobernaban, representara realmente una amenaza importante para el Reino Unido o los intereses británicos en la zona del golfo en el otoño de 1914 no tenía ninguna base real. Por el contrario, los otomanos habían evacuado Al Hasa a principios de 1913, abandonaron Qatar el mismo año,⁵ y nunca tuvieron tropas en Kuwait. Para completar el panorama de la región, en diciembre de 1915 se firmó un tratado de alianza entre la casa de Ibn Sa'ud, en Arabia Saudí, y el Reino Unido, que básicamente garantizaba la neutralidad saudí en relación con los otomanos. Por su parte Irán, aunque se convirtió gradualmente en objeto de una atención no deseada de los otomanos, los rusos y los británicos, se declaró formalmente no beligerante el 1 de noviembre de 1914. Por consiguiente, no había ningún peligro claro y presente que fuera obvio en la región y que pudiera justificar el envío de la expedición.

La información deficiente fue sin duda una razón importante de los fallos de la operación «Libertad Iraquí», desde las historias, sumamente sospechosas (y, por lo que posteriormente se ha sabido, totalmente infundadas) sobre armas de destrucción masiva, hasta la incapacidad manifiesta de la Administración estadounidense para prever el alcance y la fuerza de una posible oposición a su presencia una vez alcanzada la «victoria» (que nunca estuvo seriamente en duda). Pero en el año 2002 ya estaba claro que la campaña iniciada tras el 11-S en Afganistán, aunque exitosa en la medida en que fueron derrocados los talibán, no iba a producir resultados lo bastante espectaculares para la Administración

⁴ Morris, *Ibidem*, pp. 77-101. Gertrude Bell es relativamente conocida; Arnold Wilson se convirtió en comisionado civil en funciones de Mesopotamia durante el crucial periodo comprendido entre la primavera de 1918 y el otoño de 1920, mientras que Sir Percy Cox estaba en comisión de servicios en Teherán. Para algunos datos sobre Leachman (fallecido en 1920) y Shakespear (fallecido en 1915), véanse mis apartados bajo sus respectivos nombres en el *New Dictionary of National Biography*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

⁵ Véase Jill Crystal, *Oil and Politics in the Gulf: Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, pp. 112-118.

de George W. Bush. Por tanto, ésta decidió lanzar una campaña contra Irak, a cuyo régimen se acusó de representar un peligro para el mundo debido a sus armas de destrucción masiva y de ser un paria debido, entre otras cosas, a sus supuestos vínculos con Al Qaeda. La primera acusación era poco fundada en el mejor de los casos. La segunda era, sin embargo, la más improbable, dado que los principios —sostenidos con gran convicción, aunque algo excéntricos— de los líderes de Al Qaeda y la base religiosa de sus seguidores suponían que la organización perdería gran parte de su atractivo si era observada confraternizando con «renegados» como Sadam Husein.

Existe numerosa literatura secundaria, bastante conocida y producida durante los años noventa y en el principio de siglo, que describe con bastante exactitud tanto la naturaleza malvada como la fragilidad del régimen baazista.⁶ Sin embargo, parece que nadie que ocupara algún cargo de responsabilidad en el Pentágono o en otro lugar previó hasta qué punto el estado iraquí, privado de su dirección totalitaria e incapaz de continuar su reinado de terror, implosionaría desde dentro y se hundiría con tanta rapidez y de forma tan completa. Este hecho probablemente guarda menos relación con la idea de una «distancia insalvable» entre Estados Unidos e Irak (u Oriente Medio en general) que con la evidente falta de conocimientos sobre Oriente Medio y el mundo islámico de la mayoría de los estamentos del ejército y del funcionariado civil de Estados Unidos, así como con la obstinada determinación del Pentágono de ignorar o hacer caso omiso de cualquier consejo que no encajara con sus opiniones preconcebidas y, en gran medida, ignorantes.

Subestimar el número de tropas necesarias para «completar la tarea» fue otra característica común a ambas campañas. Originalmente se enviaron pocos soldados a la campaña de Mesopotamia de 1914, aunque hay que matizar dicha afirmación. La Fuerza Expedicionaria India D, que salió de Bombay el 8 de octubre de 1914 (es decir, unas semanas antes de que el Reino Unido declarase la guerra contra el Imperio

⁶ Ver, por ejemplo, Samir al-Khalil, (Kanan Makiya), *Republic of Fear: Saddam's Iraq*, Hutchinson, Londres, 1989; Charles Tripp, *A Political History of Iraq*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000; Marion Farouk-Sluglett y Peter Sluglett, *Iraq since 1958: from Revolution to Dictatorship*, 1ª edición, Kegan Paul International, Londres, 1987, 3a edición revisada; en español en I.B. Tauris, 2001; y Pierre-Jean Luizard, *La Question Irakienne*, Fayard, Paris, 2002.

otomano, el 5 de noviembre), llegó a Fao el 6 de noviembre y salió para capturar Basora el 22 del mismo mes, estaba integrada por una sola Brigada de Infantería India (la 16ª India). Ésta, con sus diversas tropas auxiliares (unidades de zapadores y mineros, señales y artillería, ingenieros, personal de ambulancias y médico, cuerpo de mulas, etc.), estaba compuesta por entre 5.000 y 5.500 hombres. Esto era probablemente suficiente para los propósitos iniciales de la fuerza, puesto que ni el gabinete de Londres ni el gobierno de la India habían previsto realizar un avance importante en el interior.

Según el secretario militar de la Oficina de la India, la fuerza tenía cuatro objetivos: poner freno a las intrigas otomanas; animar a los gobernantes árabes locales, sobre todo a los jeques de Kuwait y Muhammara, a que se unieran al bando británico; salvaguardar Egipto (pretendido destino de la expedición) y garantizar el flujo de petróleo desde la refinería de la compañía petrolera anglopersa de Abadan.⁷ La inicial falta de resistencia —que explica los primeros éxitos de la expedición— coincidió con los desastrosos reveses que sufrieron los ejércitos británico y aliado en otros lugares, sobre todo en el Frente Occidental y en los Dardanelos. Así pues, creyendo que no había obstáculos serios delante y convencidos de que el éxito de la campaña en Mesopotamia proporcionaría un impulso muy necesario para la moral, las autoridades británicas de la India y los comandantes de campaña sobre el terreno tomaron en octubre de 1915 la fatídica decisión de que la Fuerza Expedicionaria India D (aunque ahora reforzada hasta tener la fuerza de una división con tropas adicionales llegadas de la India, y con un total de alrededor de 12.000 ó 15.000 hombres) avanzase hasta Bagdad. En estas nuevas circunstancias, había muy pocas tropas para la tarea. Como había ocurrido en la operación de los Dardanelos/Gallipoli, las consideraciones políticas pesaron más que los sensatos cálculos militares.

A principios de 2005, la «coalición de los dispuestos» estaba integrada por alrededor de 160.000 efectivos, de los cuales 130.000 eran

⁷ *Report of the Commission Appointed to Inquire into the Origin, Inception and Operations of the War in Mesopotamia*, Cmd. 8610, 1917, p. 11. Visto retrospectivamente, salvaguardar Abadan fue probablemente el resultado más importante de la campaña, puesto que aseguró un suministro ininterrumpido de petróleo para la marina británica durante el resto de la guerra.

estadounidenses. Irak tiene casi la superficie de California, y una población de aproximadamente 24 millones de habitantes. Cuando prestó declaración ante el Senado estadounidense el 23 de febrero de 2003, el general Eric Shinseki, jefe del Estado Mayor del Ejército de Estados Unidos, calculó, basándose en su experiencia en Kosovo, que harían falta entre 300.000 y 400.000 tropas para vigilar y administrar Irak en la posguerra. Esto provocó airadas protestas de los jefes civiles del Pentágono, sobre todo del secretario de Defensa Donald Rumsfeld y su entonces segundo Paul Wolfowitz, que respondieron que sería suficiente un número muy inferior (alrededor de 100.000 tropas). Ninguno de los dos tenía experiencia militar práctica, por lo que su rechazo de los cálculos del jefe del Estado Mayor es bastante asombroso. Se puede imaginar que esta arrogancia no les hubiera librado, hace noventa años, de comparecer ante una comisión de investigación comparable a la Comisión de Mesopotamia. Pero «este patrón de fanatismo ciego que hace caso omiso de la experiencia», como lo ha calificado Rashid Khalidi, viene siendo una de las características más constantes y alarmantes del Washington oficial, al menos desde los años ochenta.⁸

En un artículo de octubre de 2004 y de forma más extensa en un libro más reciente,⁹ Larry Diamond, de la Universidad de Stanford, que trabajó para la Autoridad Provisional de la Coalición en Bagdad a principios de 2004, ofrece una útil perspectiva desde dentro de muchas de las equivocaciones que se produjeron. Diamond clasifica los numerosos errores de juicio de las fuerzas de la coalición (y posteriormente de la Autoridad Provisional de la Coalición) desde el punto de vista de su diseño y su aplicación. Uno de los primeros puestos de la lista lo ocupa el número insuficiente de tropas desplegadas para la operación, así como la ausencia de atención sobre el tipo de fuerza que haría falta para el mantenimiento de la paz y sobre las tareas que tendría que desempeñar.

Tras la I Guerra Mundial, y ante una situación en la que las prácticas de «colonialismo tradicional» tenían que modificarse en gran me-

⁸ Rashid Khalidi, *Resurrecting Empire: Western Footprints and America's Perilous Path in the Middle East*, Beacon Press, Boston, 2005.

⁹ «What Went Wrong in Iraq», *Foreign Affairs*, 83, 5, septiembre-octubre de 2004, pp. 34-56; *Squandered Victory: The American Occupation and the Bungled Effort to Bring Democracy to Iraq*, Henry Holt and Co., Nueva York, 2005. Diamond es conocido sobre todo por sus estudios sobre los procesos de democratización en el sur de Europa y en el Tercer Mundo, y como editor fundador de *Journal of Democracy*.

dida, los británicos decidieron que la mejor forma de servir a sus intereses era basarse en cuatro socios principales o, dicho con más crudeza, «colaboradores». Estos eran: un monarca importado y, por tanto, o así se creía, sumamente dependiente; un ejército cuyos oficiales fueran casi en su totalidad musulmanes suníes; la clase media suní más o menos secularizada y los grandes terratenientes y jefes de tribus, tanto suníes como chiíes.

En 2003, los estadounidenses llegaron a la conclusión de que debían favorecer a los chiíes y a los kurdos, a los que identificaban como los grupos más perseguidos bajo el régimen anterior; a los miembros de la comunidad iraquí, preferiblemente chiíes laicos, exiliados en el Reino Unido y Estados Unidos, y a quienes consideraban los «líderes tradicionales» en las zonas rurales. Los exiliados, sobre todo el círculo dominado por Ahmed Chalabi —cuya reputación, como señalaron muchos de sus críticos en aquel momento, era infinitamente más sólida a orillas del Potomac que a orillas del Tigris— dijeron a los estadounidenses exactamente lo que querían oír: que habría poca o ninguna resistencia; que las tropas estadounidenses serían recibidas como libertadores y no como ocupantes; que una vez fuera derrocado el régimen, él y sus amigos podrían hacerse cargo sin dificultades del estado y demostrar su eterna gratitud a sus libertadores, etc.. Todo esto, dicho por un hombre que había salido de Irak en 1958, cuando tenía diez años de edad.

Uno de los principales errores de este análisis es que, al igual que las demás sectas y etnias del país, ni los chiíes ni los kurdos son grupos homogéneos o monolíticos. El sectarismo aumentó en el país tras el «descubrimiento del Islam» por Sadam Husein a finales de los años ochenta, lo que fue acompañado de la intensificación de la persecución de los chiíes, algo que se veía venir desde antes de la guerra con Irán. A pesar de esto, las clases medias laicas (en el sentido más amplio de la palabra) estaban en general más unidas por sus aspiraciones a un futuro digno para ellos mismos y para sus hijos que divididos por su afiliación sectaria. Sus pertenencias identitarias como iraquíes, como padres y madres, hijos e hijas, profesionales, comerciantes, etc., formaban parte de sus identidades exactamente del mismo modo que su pertenencia a una secta religiosa de la que formaban parte por una casualidad de nacimiento. Washington pasó por alto esta idea tan básica, como lo prueba su insistencia en situar la afiliación sectaria de todas las personas con las que entraba en contacto como su señal de identidad más inmediata.

Así, y aunque la realidad es mucho más compleja, los estadounidenses crearon un grado de sectarismo contencioso en un país donde el confesionalismo había tenido una importancia mucho menos peligrosa.¹⁰

Muy pocos de los jefes de tribu a quienes los estadounidenses estaban ansiosos por incorporar a las asambleas provinciales y municipales eran de algún modo «representativos» de sus zonas, otro caso de historia que se repite. Durante y después de la I Guerra Mundial, los británicos buscaron que los jeques tribales a los que consideraban cómodos fueran reconocidos como «jefes locales tradicionales» y, a menudo, se encontraron en la paradójica situación de tener que reforzar su autoridad de forma artificial.¹¹ Cuando llegó la revolución en 1958 esos jeques habían sido apartados, pero en los años ochenta y noventa, Sadam Husein decidió restablecer sus poderes en un intento de consolidar de forma más amplia su régimen en el campo. La mayoría de los observadores tanto dentro como fuera de Irak consideraron esta iniciativa, con razón, como algo totalmente fraudulento.

Otro punto en común interesante es la tendencia de ambos regímenes de ocupación a poner énfasis en su propio desinterés, y a alegar que el principal propósito de su estancia en Irak era o es beneficiar a los iraquíes. En 2003, es posible que si la operación se hubiera planificado mejor, si hubiera sido efectiva para restablecer la sociedad civil, reparar las infraestructuras dañadas y producir cambio democrático, Estados Unidos habría podido contar con una población agradecida en Irak y con una atmósfera de buena voluntad comparable a la que actualmente encuentra en los estados más prósperos de la Europa del Este. En los primeros meses había numerosos iraquíes para quienes el derrocamiento del régimen de Sadam Husein era un paso previo esencial para cualquier clase de cambio positivo. Es posible que los siga habiendo, por mucho que la situación se haya deteriorado desde entonces.

En otro nivel, es fascinante el lenguaje utilizado en diversas declaraciones de intención estadounidenses, llamativo por sus generalidades amplias y en gran medida sin sentido, y usado de forma muy similar a

¹⁰ Marion Farouk-Sluglett y Peter Sluglett, en *Op. Cit.*, exponen esta situación de forma algo distinta, especialmente en las páginas 299-301.

¹¹ Véanse aquí los esfuerzos realizados a favor de Ali Sulayman, jefe supremo de la tribu Dulaym a principios de los años veinte, en Peter Sluglett, *Britain in Iraq 1914-1932*, Ithaca Press, Londres, 1976, pp. 245-246.

como hicieron los aliados victoriosos en 1918. Afirmaba el presidente George W. Bush, hablando ante un público integrado principalmente por estadounidenses de origen árabe en Dearborn, en abril de 2003:

Cuando la libertad se extienda en Irak, el pueblo iraquí elegirá a sus propios líderes y a su propio gobierno. América no tiene intención de imponer nuestra forma de gobierno ni nuestra cultura.¹²

Ésta es parte de la Declaración Anglofrancesa a los Árabes del 7 de noviembre de 1918:

[...] Lejos de desear imponer ninguna institución particular en estas tierras, [Francia y el Reino Unido] no tienen otra preocupación más que asegurar con su apoyo y ayuda efectiva el funcionamiento normal de los gobiernos y administraciones que habrán adoptado por su propia y libre voluntad.¹³

Estas declaraciones de buenas intenciones son parte de los valores con los que comercian las potencias imperiales y de sobra conocidos para los historiadores: entre 1898 y 1934, Estados Unidos intervino militarmente en más de treinta ocasiones para apoyar a oligarcas conservadores de Centroamérica y las islas del Caribe. Aunque la justificación oficial de estas intervenciones fue la «exportación de la democracia», los motivos reales fueron económicos y geopolíticos.¹⁴

Como han dejado claro Rashid Khalidi y otros autores, el historial estadounidense de apoyo a la democracia en Oriente Medio en el pasado reciente no ha inspirado, ni inspira, mucha confianza para el futuro.¹⁵

¹² Ver: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/04/20030428-3.html>

¹³ El texto íntegro está reproducido en, por ejemplo, Willard Ireland, *Op. Cit.*, Jonathan Cape, Londres, 1937, pp. 459-460. Para yuxtaposiciones similares, véase Khalidi, *Op. Cit.*, p. 37.

¹⁴ Joe Foweraker, Todd Landman y Neil Harvey, *Governing Latin America*, Polity Press, Cambridge, 2003, p. 34. El límite de 1934 significa que la lista no incluye el apoyo estadounidense a Fulgencio Batista en Cuba hasta su derrocamiento por Fidel Castro en 1959, a Leonidas Trujillo en Santo Domingo hasta su asesinato en 1961, al derrocamiento de Salvador Allende en Chile en 1973 y a los Somoza en Nicaragua hasta su derrocamiento por los sandinistas en 1979.

¹⁵ Khalidi, *Op. Cit.*, pp. 37-73. Para una exposición menos equilibrada pero emotiva y apasionada, ver Tareq Y. Ismael y Jacqueline S. Ismael, *The Iraqi Predicament: People in the Quagmire of Power Politics*, Pluto Press, Londres, 2004.

Estados Unidos ha prestado un apoyo decisivo a regímenes de la región que, en el mejor de los casos, sólo son superficialmente democráticos (Egipto, Israel, Marruecos, Turquía) y, en el peor, casi dictatoriales sin reparos (el Irán del sah, Pakistán, Arabia Saudí). Durante toda la guerra Irán-Irak, el Irak de Sadam Husein fue un beneficiario importante y más o menos incondicional de este apoyo. Es difícil pensar en ejemplos en los que Estados Unidos haya apoyado realmente la democracia en ninguna parte del mundo en desarrollo, con la posible excepción, ya mencionada, de los territorios recién emancipados de Europa del este.

El petróleo como factor

Para concluir este sombrío catálogo de fallos, estupidez y maldad absoluta (en la que se incluyen Abu Ghraib,¹⁶ la tortura de detenidos y la muerte constante de ciudadanos inocentes, nada de lo cual tiene paralelismo evidente en la campaña británica) es preciso analizar el papel del petróleo en las dos campañas. El petróleo aún no se había descubierto en cantidades comerciales en lo que ahora es Irak al final del periodo otomano. De hecho, el primer descubrimiento importante no se produjo hasta 1927, en Baba Gurgur, cerca de Kirkuk. Sin embargo, uno de los objetivos claros de la campaña de Mesopotamia era asegurar los yacimientos petrolíferos de Abadan y parece evidente que el petróleo, así como las consideraciones estratégicas, dominaba las ideas oficiales británicas sobre Irak.¹⁷ En general, parece que la dominación que en 1913 presagió Winston Churchill, entonces Primer Lord del Almirantazgo (para entonces la mayor parte de la marina británica se había convertido al petróleo) ha sonado al menos en algún lugar de las mentes de la mayoría de los funcionarios de la época:

¹⁶ Entre las muchas otras características desconcertantes de «la paz» estaba la decisión de conservar Abu Ghraib como prisión. Su derribo habría tenido una importancia infinitamente más simbólica que la demolición de unas cuantas estatuas del dictador. Presumiblemente, nadie conocía lo bastante la historia iraquí como para darse cuenta de esto.

¹⁷ Sluglett, *Britain in Iraq, Op. Cit.*, pp. 103-114; Helmut Mejcher, *The Imperial Quest for Oil, Iraq 1910-1928*, Ithaca Press, Londres, 1976, y Marian Kent, *Oil and Empire: British Policy and Mesopotamian Oil, 1900-1920*, Macmillan, Londres, 1976.

Debemos convertirnos en los propietarios o en todo caso en los controladores en el origen de al menos una proporción del petróleo que necesitamos.¹⁸

De ahí que en las negociaciones que precedieron a la formación de la compañía petrolera turca en 1913-1914, el embajador otomano en Londres fuera informado por el Ministerio de Asuntos Exteriores británico de que:

El gobierno de Su Majestad [...] confía en que el gobierno otomano hará sin demora gestiones en relación con los pozos petrolíferos de Mesopotamia que garanticen el control británico y obtengan su aprobación en cuestiones de detalle.¹⁹

Sin embargo, la expresión más importante del interés del gobierno británico por el petróleo fue su decisión de comprar el 51% de las acciones de la Anglo-Persian Oil Company unos días antes de que estallara la guerra en 1914. La transacción le dio automáticamente una participación sustancial en la Turkish Petroleum Company, que por entonces era un consorcio anglo-holandés-alemán.

No se pudo hacer ninguna prospección durante la propia guerra, pero en 1919 se realizaron estudios cuyas indicaciones generales eran muy favorables.²⁰ Durante la guerra, se llevaron a cabo algunos trabajos para satisfacer las necesidades diarias tanto del ejército británico como del otomano.²¹ Un memorándum del gabinete, de junio de 1921, llama-

¹⁸ W. S. Churchill, discurso ante la Cámara de los Comunes, 17 de julio de 1913, citado en *Agreement with Anglo-Persian Oil Co. Ltd. with an Explanatory Memorandum and the Report of the Committee of Experts on their Local Investigations*, Cmd. 7419, 1914.

¹⁹ Citado en Secretary of State for Foreign Affairs to Ambassador, Constantinople (Sir Gerard Lowther), Despatch No. 239 of 5 June 1913; India Office, Letters, Political and Secret, Series 10, 3877/1912/1913/1/2222.

²⁰ En la primavera de 1919, el general Sir John Cowan llegó a Mesopotamia para negociar concesiones de petróleo, acompañado de dos geólogos, Noble y Evans. Cowan salió de Bagdad el 10 de mayo de 1919, después de que los empleados de Standard Oil advirtieran su presencia, pero Noble y Evans se quedaron, aparentemente para continuar sus investigaciones. Véase L P & S 10 2249/1915/1919/2, pp. 2191, 1733, 4002, 5206.

²¹ *Correspondence between H. M. Government and the Government of the United States of America Respecting Economic Rights in Mandated Territories*, Miscellaneous N° 10, 1921, Cmd. 1226.

do *Petróleo en Mesopotamia y Palestina*, hacía referencia a los pozos que gestionaban los alemanes de Qayyara y que producían 10.000 galones al día en tiempo de guerra, con la extracción de cantidades inferiores en Tuz Karmatli, Qala'Naft y Zakho:

No se puede hacer ningún cálculo de la producción potencial de Mesopotamia, puesto que esto sólo se puede determinar cuando se hayan hecho perforaciones profundas en una zona extensa. Sin embargo, no cabe duda de que esta región puede considerarse sin riesgos sumamente prometedora. La producción real del yacimiento de Maidan-i Naftun en Persia es actualmente de dos millones de toneladas al año, y esta cantidad podría, en caso necesario, aumentarse de forma muy sustancial de los pozos ya perforados.²²

En última instancia, y aunque aún no se habían producido grandes descubrimientos de petróleo, la Turkish Petroleum Company²³ —ahora reorganizada como consorcio anglo-franco-holandés-estadounidense, es decir, con los franceses y los estadounidenses, pero sin los alemanes— negoció una concesión con el gobierno de Irak en marzo de 1925. Sin embargo, dado el excedente general de petróleo que había en aquel momento para las necesidades mundiales, los ingresos derivados del petróleo no empezaron a hacer una contribución realmente sustancial a la economía iraquí hasta principios de los años cincuenta.

En 1972 Irak nacionalizó su petróleo, es decir, el estado asumió su explotación y comercialización. En aquella época, Irak estaba teóricamente gestionado como una economía de planificación central que seguía las líneas de Europa del este, y el régimen pudo iniciar varios proyectos de desarrollo importantes e introducir programas de gran alcance de bienestar social y educación. La nueva riqueza, junto con la subida del precio del petróleo de 1973 y el aumento de los precios durante la mayor parte de los años setenta, hizo que el Producto Interior Bruto (PIB) per cápita aumentara de 120 dinares iraquíes en 1970 hasta 1.015 en 1980.²⁴ Sin embargo, para entonces Irak, con el régimen baazista, se

²² Cabinet Paper E 25, Memorandum by the Minister in Charge of Petroleum Affairs, 30 June 1921; E 7613/382/93: FO 371/6361.

²³ En 1929 se convirtió en la Iraq Petroleum Company.

²⁴ Michael Adams (Ed.), *The Middle East*, Facts on File, Nueva York, 1987, p. 37.

había convertido en una cleptocracia de estado. Así, y aunque el simbolismo de «tomar el petróleo iraquí bajo el control del pueblo iraquí» era muy popular, lo que supuso en la práctica fue que una gran parte de los ingresos derivados del petróleo se desviaron a los bolsillos de Sadam Husein y su círculo. Además el régimen iraquí no se diversificó con el refinado, el transporte o la venta al por menor, por lo que siguió dependiendo de otros para el resto de la operación.²⁵

Desde la segunda mitad de los años ochenta, y de forma encubierta desde mucho antes, Irak mantuvo unas relaciones muy próximas con Estados Unidos y otros países occidentales, en parte debido a su valor como mercado de armamento y de bienes de consumo convencionales, y en parte por las posturas baazistas, primero contra el comunismo y después contra Irán. Estados Unidos cubrió una parte considerable de las necesidades agrícolas de Irak y hubo aumentos espectaculares, aunque poco mencionados, en las exportaciones de petróleo de Irak a Estados Unidos en los años ochenta. En 1984, el 1,2% del petróleo iraquí, es decir 10,1 millones de barriles, fueron a Estados Unidos; sólo en los primeros siete meses de 1990 (la invasión de Kuwait por Irak se produjo el 2 de agosto), la proporción fue del 32,2%, o 514,5 millones de barriles, justo por debajo del 9% de todas las importaciones de petróleo estadounidenses.²⁶ Hace relativamente poco que el crecimiento económico de China y la India es responsable de un perceptible aumento de la demanda mundial, que ha provocado subidas de los precios del petróleo y ha permitido que regímenes o gobernantes menos amistosos, como Hugo Chávez de Venezuela, amenacen con diversificar su base de clientes (algo que probablemente habrá que tomar en serio).

Si se parte del principio general de que el petróleo iraquí tiene que «venderse en alguna parte», no resulta evidente por qué era necesario que Estados Unidos ocupase Irak para asegurarse el acceso al mismo. El país tiene muy pocos recursos comercializables más, por lo que cualquier régimen debe forzosamente depender del petróleo tanto para alimentar al pueblo como para garantizar su propia supervivencia. Sin

²⁵ Los kuwaitíes, por ejemplo, desarrollaron una cadena de estaciones de servicio en el norte de Europa durante los años ochenta y noventa, y llamaron a su producto Q8.

²⁶ Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), *Annual Statistical Bulletin*, Viena, 1991, tablas 51 y 56.

embargo, hay indicios de que podría haber factores más complejos. Si se aplican en Irak, lo que se conoce como Acuerdos de Producción Compartida entre el Ministerio del Petróleo y compañías petroleras extranjeras darían a las compañías arreglos muy similares a las concesiones que tenían ellas o sus antecesoras antes de la nacionalización, pero conservando al mismo tiempo la fachada de la propiedad estatal. El estado seguiría siendo propietario del petróleo, pero los Acuerdos de Producción Compartida ponen el desarrollo en manos de una compañía petrolera extranjera. «En el caso de Irak, [estos] contratos podrían firmarse mientras el gobierno sea nuevo y débil, la situación de la seguridad alarmante y el país siga bajo la ocupación militar. Como tales, las condiciones probablemente serán muy desfavorables, pero podrían persistir hasta dentro de cuarenta años [...] Irak podría estar renunciando a su democracia tan pronto como la logra».²⁷

Este procedimiento, aparentemente, ya se había sugerido y debatido como parte del proyecto «Futuro de Irak» en el año 2002, y en cierto sentido lleva tiempo formando parte de la política estadounidense. Es significativo que ningún otro estado productor de petróleo de Oriente Medio haya optado por estos acuerdos y que, de los grandes productores de petróleo, sólo Rusia haya recorrido este camino y ya lo esté lamentando. Los partidarios de este planteamiento dicen que es la única forma de atraer los niveles de inversión necesarios para devolver la producción a sus niveles de 1990, explotar yacimientos donde se sabe que hay petróleo pero que todavía no están en producción, y liberar el presupuesto iraquí para los gastos de reconstrucción. Dadas las grandes reservas de Irak (y la facilidad relativa para obtener préstamos con esta garantía), el argumento parece absurdo. Sea cual sea la verdadera importancia de estos acuerdos para el petróleo iraquí, la participación de muchos altos cargos de las dos Administraciones Bush en los máximos consejos de la industria del petróleo, en alguna etapa de sus trayectorias, es demasiado conocida y no augura nada especialmente bueno para el futuro.

²⁷ Esto se explica en Greg Muttit, *Crude Designs; the Rip-Off of Iraq's Oil Wealth*, Global Policy Forum, Londres, noviembre de 2005, disponible en su integridad en la web, en: www.globalpolicy.org/security/oil/2005/crudedesigns.htm, de donde se ha obtenido la mayor parte del material para este apartado.

Conclusión

El legado de largo plazo de la ocupación y mandato británicos sobre Irak fue un estado débil apoyado por unas fuerzas armadas relativamente fuertes y poderosas, que se hicieron con el poder a finales de los años cincuenta ante las deficiencias del estado. Lo que surgió en Irak, al igual que en Egipto y en Siria, fue una estructura familiar en otros territorios antes colonizados, la «autonomía relativa del estado». Esto implica que, como institución, el estado no está profundamente arraigado en la sociedad, y su naturaleza en general represiva hace que goce de escaso apoyo popular. En la medida en que pueden hacerlo, sus ciudadanos le vuelven la espalda y tratan de funcionar sin él, explotando redes de familia, parentesco, tribu, aldea, secta, etnia, etc. Otras instituciones de la sociedad civil están en su mayor parte ausentes o, si existen, lo hacen sólo de forma simbólica. Estos gobiernos o regímenes, por mucho tiempo que lleven en el poder (y el régimen baazista duró desde 1968 hasta 2003) son esencialmente inestables por sus raíces poco profundas: no se debe confundir longevidad con estabilidad.

Los «estados posrevolucionarios» de Oriente Medio tienen aún que alcanzar el terreno superior de la democracia posdictadura al que han llegado, aunque de forma precaria, muchos estados latinoamericanos en los últimos años del siglo XX. En las actuales circunstancias, es difícil imaginar una trayectoria ni siquiera remotamente optimista que permita asistir al final de la agonía del pueblo de Irak en un futuro inmediato, mucho menos en el más lejano.



III. DE BARRERAS, FRONTERAS Y HAMÁS

*Neve Gordon**

Un colosal proyecto inmobiliario ronda Israel y Palestina. Integrado por una serie de vallas electrónicas, profundas zanjas, amplias carreteras de patrulla y, en ciertos lugares, placas de hormigón de nueve metros, la barrera ha nivelado colinas y aplanado valles, limitando y regulando el espacio al tiempo que crea nuevas condiciones de vida para cientos de miles de palestinos. Aunque el gobierno israelí ha declarado públicamente que la barrera es temporal y que se está construyendo para garantizar las vidas de sus ciudadanos, en realidad el principal objetivo de este gigantesco proyecto es político.¹ En muchos sentidos, se podría considerar la visión política del ex primer ministro Ariel Sharon. Su meta es delimitar la futura frontera entre Israel y la entidad palestina, al mismo tiempo que aplasta los intentos de ésta de crear un estado independiente y viable. En otras palabras, la barrera es un arma sumamente poderosa que se está utilizando para debilitar la posibilidad de alcanzar una solución justa y pacífica entre las dos partes, basada en el diálogo y en el entendimiento mutuo. Es un ejemplo concreto de cómo un edificio arquitectónico puede condicionar la escena política.

El actual gobierno israelí es muy consciente, sin embargo, de que la barrera sólo se convertirá en una frontera internacional si un número

* Neve Gordon es profesor en el Departamento de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Ben Gurion en Beer-Sheva (Israel). Correo electrónico: ngordon@bgumail.bgu.ac.il. Traducción: Berna Wang.

¹ Para un ejemplo de alto cargo que ha revelado recientemente el verdadero objetivo de la barrera, véase «Justice minister: West Bank fence is Israel's future border», *Ha'aretz*, 1 de diciembre de 2005.

elevado de estados miembros de Naciones Unidas la reconocen como tal. Israel desea, en última instancia, que la comunidad internacional reconozca el recorrido de la barrera como la nueva frontera entre este país y la entidad palestina. Aquí es donde la dinámica de cambio de poder en la sociedad palestina adquiere importancia. La disminución creciente del apoyo popular al partido Fatah, por una parte, y la victoria del grupo islámico Hamás en las recientes elecciones, por otra, probablemente ayudarán al nuevo líder israelí a obtener el apoyo internacional necesario para reestructurar la frontera entre Israel y Palestina. El punto crucial, sin embargo, es que la ascensión de Hamás al poder es parte del legado de Sharon, y que su éxito en la escena política palestina ayudará al nuevo líder de Israel que surja de las próximas elecciones a hacer realidad la visión política de Sharon. Israel ayudó a Hamás a llegar al poder y ahora Hamás va a ayudar a Israel a promover sus objetivos.

Trayectoria histórica

La idea de levantar un muro entre Israel y sus vecinos árabes no es en modo alguno nueva, y se puede encontrar no sólo en los escritos del líder sionista Ze'ev Jabotinsky y su bando revisionista de derechas, sino también en los ideólogos de la corriente dominante del sionismo. La imagen de un muro o barrera de separación siempre ha sido un elemento significativo en la imaginación sionista, porque el espacio está en la raíz de las interacciones sionistas con sus vecinos árabes. Como ha observado Avi Shalim, esta cuestión ha sido clave en el pensamiento sionista desde el periodo anterior a la creación de Israel y la guerra de 1948, pasando por las guerras de 1956, 1967 y 1973, el acuerdo de paz con Egipto y el desastre del Líbano, hasta los Acuerdos de Oslo.² Estuvieran los líderes israelíes ocupados movilizando tropas para la guerra o participando en un proceso de paz, la insistencia en algún tipo de barrera de separación siempre ha estado presente,

² Avi Shlaim, *The Iron Wall: Israel and the Arab World*, Norton, Nueva York, 2001.

con independencia de los cambios históricos y de las circunstancias políticas de cada momento.

Dado el destacado lugar que ocupa el muro en la ideología y la práctica sionistas, no sorprende que en medio del proceso de paz de Oslo el primer ministro Isaac Rabin decidiera construir una valla alrededor de la franja de Gaza. En un plazo relativamente corto de tiempo, una vía de patrulla y una serie de vallas de 54 kilómetros de extensión cerraron la frontera entre la franja e Israel, dejando sólo cuatro pasos que conectaban ambas regiones. Los palestinos no se opusieron a la construcción de esta valla porque se levantó en la Línea Verde (la frontera fijada por el acuerdo de armisticio de 1949), que separaba al Israel propiamente dicho de la zona que posteriormente ocupó en la guerra de 1967.³

No mucho después de la construcción de esta valla en Gaza, el ejército introdujo la idea de crear una barrera para separar Cisjordania de Israel. Es revelador que la idea se debatiera por primera vez durante el proceso de Oslo, y no durante un periodo de conflicto abierto.⁴ No es menos interesante el hecho de que quienes propusieron originalmente la barrera fueron miembros del Partido Laborista, y no políticos del derechista partido Likud, que al principio se opusieron a su construcción porque temían que volviera a demarcar la Línea Verde.

Sin embargo, los debates sobre la construcción de una barrera no llegaron a los segmentos superiores de la clase dirigente de Israel hasta noviembre de 2000, casi un mes después del estallido de la segunda Intifada. Las protestas generalizadas en Israel, que exigían la creación

³ Arnon Medzini, «A Wall, a Fence, an Obstacle or a Seam Zone Area - A Political-Geographical Review of the Construction of the Dividing Fence between Israel and the Palestinian Authority», ponencia presentada ante la Cuarta Conferencia Anual de la Middle East Technical University (METU) sobre Relaciones Internacionales, Ankara, 30 de junio-2 de julio de 2005.

⁴ En marzo de 1996, el gobierno decidió establecer puestos de control a lo largo de la zona limítrofe (similares al puesto de control de Erez, en la franja de Gaza) por los que entrarían los palestinos en Israel, y bloquear las rutas de acceso alternativas. Tras esta decisión, el Ministerio de Seguridad Pública decidió, en 1997, asignar unidades especiales de la Policía de Frontera a la zona limítrofe, con la tarea de impedir la infiltración de palestinos en Israel. Estas decisiones sólo se pusieron en práctica parcialmente. Véase Yehezkel Lein, *Behind The Barrier: Human Rights Violations As a Result of Israel's Separation Barrier*, B'tselem, Jerusalén, 2003, p. 6.

de algún tipo de valla que detuviera a los suicidas palestinos, surtieron efecto. El entonces primer ministro Ehud Barak, cuyo poder estaba disminuyendo, aprobó un plan para erigir una barrera desde el norte hasta el centro de Cisjordania, como medio para limitar la entrada no supervisada de palestinos en Israel. Pero el gobierno de Barak no comenzó a poner en práctica el plan de inmediato, y en febrero de 2001 el Partido Laborista perdió las elecciones nacionales ante el Likud.⁵

Ariel Sharon tomó posesión de su cargo como primer ministro unos meses después del estallido de la segunda Intifada. Aunque al principio se había opuesto a la construcción de una barrera física entre Israel y Cisjordania, reconoció con rapidez que la abrumadora mayoría de los ciudadanos israelíes la apoyaba. La barrera se había convertido en sinónimo de seguridad, en un momento en que los suicidas detonaban sus bombas en autobuses y centros comerciales, provocando la muerte de decenas de ciudadanos israelíes y heridas a cientos. Se consideraba un mecanismo para lograr la separación completa entre israelíes y palestinos y dado que el Likud en general, y Sharon en particular, se habían presentado a las elecciones bajo la bandera de la seguridad nacional, era muy difícil ignorar los deseos de la ciudadanía. En julio de 2001, el gabinete adoptó un plan que recordaba mucho a la decisión laborista de noviembre de 2000 (levantar una barrera que permitiera a Israel supervisar la entrada de vehículos motorizados e impedir el paso de peatones en determinadas partes consideradas zonas de alto riesgo). Aun así, nueve meses después, es decir, un año y tres meses después de que Sharon se convirtiera en primer ministro, no se había hecho casi nada para poner en práctica la decisión del gobierno.

La indecisión de Sharon para llevar a cabo el plan era un reflejo de su ambivalencia y la de su partido en relación con la barrera. Esta actitud se debía sobre todo al temor a que ésta restableciera la Línea Verde y, por tanto, fuera en detrimento de los intentos de hacer realidad el sueño del «gran Israel». Sharon y sus aliados políticos eran conscientes de que, con la construcción de una barrera física, volverían a trazar la frontera internacional entre Israel y Cisjordania, deshaciendo de un tirón años de

⁵ *Ibidem*, p. 6.

intensa labor política.⁶ Sin embargo, tenían que responder ante la opinión pública, que consideraba la barrera como una herramienta importante para garantizar su seguridad.

El 14 de abril de 2002, en medio de la gigantesca operación militar Escudo Defensivo, con la que Israel volvió a ocupar toda Cisjordania, el gabinete israelí decidió establecer una barrera permanente para «mejorar y reforzar el estado de preparación y la capacidad operativa de abordar el terrorismo».⁷ Aunque el gobierno utilizó el lenguaje de la seguridad, no tenía ninguna intención de construir toda la barrera en la Línea Verde. En los días posteriores a la decisión, el ejército israelí tomó el control de tierras de propiedad palestina en varios lugares situados al este de la Línea Verde y comenzó a arrancar árboles y a nivelar la tierra. Las obras se detuvieron unas semanas después, sin embargo, y no se reanudaron hasta agosto, después de que el gabinete aprobase un recorrido permanente para los primeros 116 kilómetros. Fue en ese momento cuando comenzó a hacerse la realidad la barrera y quedó claro que el gobierno de Sharon había decidido construir partes de ella en el interior de Cisjordania. Se confiscaron tierras palestinas para rodear bloques de colonos judíos desde el este y así incorporarlos a Israel. En lugar de separar a los israelíes de los palestinos, en muchas zonas la barrera separaba a los palestinos de los palestinos. La idea era seguir presentando la barrera como un instrumento para la seguridad y, por tanto, como algo «temporal», pero al mismo tiempo utilizarla como arma política para confiscar tierras y volver a trazar la frontera internacional de Israel.

La estructura de la barrera

El principal componente de la barrera es una valla electrónica que emite una señal de aviso cuando alguien intenta atravesarla. Al

⁶ Neve Gordon, «The Militarist and Messianic Ideologies», *MERIP*, 8 de julio de 2004. Hay que señalar que el Partido Laborista desempeñó un papel crucial en la eliminación de la Línea Verde y nunca, como se insinúa a menudo, estuvo a favor de retirarse a las fronteras anteriores a 1967.

⁷ Citado en Lein, *Op. Cit.*, p. 7.

este de la misma hay una «vía de servicio», a lo largo de la cual discurre una valla de alambre de cuchillas. Más al este hay una trinchera o zanja profunda cuya función es impedir que se estrellen vehículos contra la valla electrónica. Al oeste hay una vía de rastreo cuya función es revelar las huellas de cualquier persona que cruce la valla electrónica, una vía de patrulla y una vía para vehículos blindados. Normalmente, junto a este camino hay una segunda valla de alambre de cuchillas.

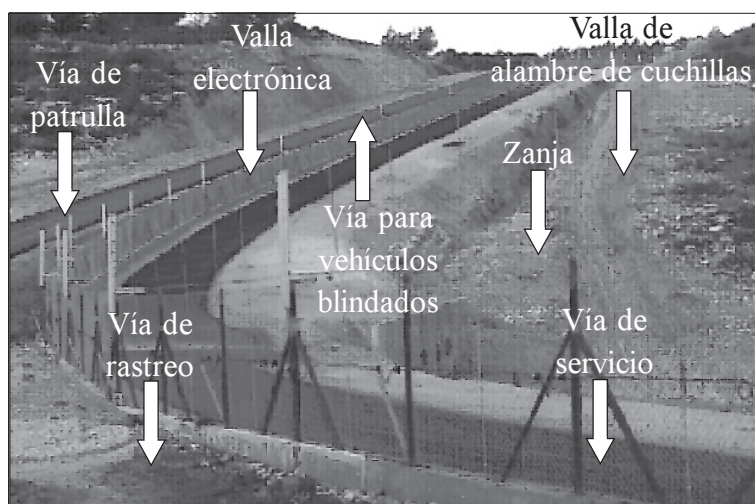
La anchura media de toda la barrera es de sesenta metros. Debido a las limitaciones topográficas, en algunas zonas se ha levantado una barrera más estrecha que no incluye todos los elementos que rodean la valla electrónica, mientras que en otras la anchura de la barrera llega a los cien metros.⁸ Esto no incluye una zona intermedia que suele medir entre 150 y 200 metros, en el lado oriental de la barrera, donde están prohibidas las construcciones nuevas. En varios lugares se ha construido una «barrera de profundidad» compuesta por una profunda zanja y una valla de alambre de cuchillas, a unos metros o kilómetros al este de la barrera normal. En las zonas urbanizadas, donde no se pudo levantar el aparato que permite funcionar a la valla electrónica, la barrera es un muro de hormigón de nueve metros de altura, aproximadamente el equivalente de tres pisos. En total se han construido 63 entradas a lo largo de la barrera, aunque sólo 25 de ellas son accesibles a los palestinos, que necesitan permisos especiales para pasar de un lado al otro.⁹

El recorrido

Desde agosto de 2002, el gobierno ha modificado el recorrido de la barrera varias veces, la última de ellas en febrero de 2005, tras la intervención del Tribunal Superior de Justicia de Israel. La longitud total prevista de la barrera es de 670 kilómetros, una cifra que incluye las secciones alrededor de los asentamientos de Ma'ale Adumim y Ariel/Emmanuel (que actualmente están pendientes de un estudio interminis-

⁸ *Ibidem*, p. 8.

⁹ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), *The Humanitarian Impact of the West Bank Barrier*, Naciones Unidas, pp. 5, 34, 3.



terial).¹⁰ Una vez finalizada, se habrán invertido no menos de 3.400 millones de dólares, más del 5% del presupuesto anual de Israel.¹¹

El recorrido previsto se extiende en muchos lugares dentro del territorio palestino. La lengua de Ariel/Emmanuel, por ejemplo, penetra 22 kilómetros en el interior de Cisjordania, y corta el interior del 42% de la anchura de la región. La sección de Ma'ale Adumim se extenderá 14 kilómetros al este, por la parte más estrecha de Cisjordania, cortando así todas las arterias principales que unen las zonas norte y sur de Cisjordania, y bloqueando de hecho la circulación entre ambas regiones.¹² En la actualidad ya existen 16 enclaves internos, donde los habitantes de pueblos o ciudades están rodeados por la

¹⁰ Véase el sitio web oficial del gobierno israelí sobre la barrera, <http://www.seamzone.mod.gov.il>.

¹¹ OCHA *The Humanitarian Impact of the West Bank Barrier on Palestinian Communities*, Naciones Unidas, Jerusalén, 2005, p. 3.

¹² OCHA, *The Humanitarian Impact of the West Bank Barrier*, pp. 3-5. En numerosas zonas la barrera se utiliza para apropiarse de las tierras de los pueblos palestinos vecinos y así ampliar los asentamientos judíos. Un ejemplo es el de las tierras del pueblo de Bilein, que se están empleando para construir complejos de apartamentos para el asentamiento judío de Modiein Eilite.

barrera totalmente o por tres lados. En otras palabras, el recorrido se basa en consideraciones que nada tienen que ver con la seguridad de los ciudadanos israelíes. La idea es construir la barrera al este del mayor número posible de asentamientos judíos, para facilitar su futura anexión a Israel.¹³ Debido a su penetración en Cisjordania, el recorrido previsto tiene más del doble de la longitud de la Línea Verde, que mide 315 kilómetros.¹⁴

Los efectos de la barrera

La barrera destruye una antigua realidad y crea otra nueva, pues genera toda una serie de efectos, la mayoría de los cuales afectan a los palestinos ocupados. Su principal objetivo, como han explicado convincentemente Ariella Azoulay y Adi Ophir, no es «reducir la violencia, sino extender y reproducir la dominación y reinscribirla en el espacio».¹⁵ Aunque afecta prácticamente a todos los aspectos de la vida palestina, sus efectos negativos pueden dividirse en dos categorías: vulnera derechos individuales y colectivos, al mismo tiempo que crea situaciones cuyo objetivo es debilitar el proyecto de creación de un estado nacional palestino.

Impacto en los derechos humanos

Al reducir y regular rigurosamente el espacio, al mismo tiempo que restringe la movilidad de los palestinos y debilita su infraestructura de existencia, la barrera viola de forma atroz los derechos humanos. Las vallas, zanjías y placas de hormigón son, en otras palabras y entre otras cosas, una tecnología que organiza el espacio de modo que viola los derechos individuales fundamentales de cientos de miles de palestinos y causa estragos en comunidades enteras. Una vez finalizada su construcción, casi el 10,1% de las tierras palestinas estarán en-

¹³ B'tselem, The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories, en: <http://www.btselem.org/English/Separation%5FBarrier/>

¹⁴ OCHA, *The Humanitarian Impact of the West Bank Barrier*, pp. 3-5.

¹⁵ Ariella Azoulay y Adi Ophir, «The Monster's Tail», en Michael Sorkin, *Against the Wall*, The New Press, Nueva York, 2005, pp. 2-27.

tre la barrera y la Línea Verde, sin incluir grandes segmentos de tierras que podrían ser confiscadas si se levanta una barrera en el valle del Jordán.¹⁶ Este 10,1% incluye algunas de las zonas más fértiles de Cisjordania, donde viven en la actualidad casi 30.500 palestinos (excluyendo Jerusalén Oriental). La vida para estas personas ha cambiado de forma radical, pues ahora residen en «islas», en las que entrar y salir de sus casas y tierras se ha convertido en una pesadilla. Hay puertas entre estos pueblos y ciudades y el resto de Cisjordania, pero estas puertas suelen estar cerradas. Cuando están abiertas se impone un estricto régimen de permisos, lo que imposibilita el paso a muchas personas que viven en la zona.

Otros 244.000 palestinos residen en los 16 enclaves internos, que tienen una o dos entradas por donde pueden pasar los residentes para desplazarse a otras zonas de Cisjordania.¹⁷ En ciudades como Tulkarem y Kalkilia, donde la barrera separa la metrópolis de los pueblos vecinos, tanto las comunidades urbanas como las rurales se han visto gravemente afectadas, pues la fragmentación y el aislamiento de las poblaciones ha debilitado las redes de apoyo social. En Jerusalén Oriental la barrera, hecha de placas de hormigón de nueve metros de altura, atraviesa los barrios palestinos y separa a unos palestinos de otros. Desconecta del centro de la ciudad a casi una cuarta parte de los aproximadamente 230.000 palestinos que tienen tarjetas de residencia de Jerusalén, mientras que las tres cuartas partes restantes están aisladas de Cisjordania.

Al igual que ocurre en cualquier otro lugar del mundo, cuando se separa una ciudad de sus suburbios los residentes suburbanos pierden sus puestos de trabajo, los niños que estudian en el centro no pueden llegar a la escuela y los pacientes se quedan sin acceso a los centros médicos. Al mismo tiempo, el centro de la ciudad queda gravemente dañado debido a la desaparición de un gran porcentaje de sus clientes. No es ninguna coincidencia que unos 4.000 residentes (el 10% de la

¹⁶ «Israel is trying to push us out of the Jordan Valley», *Jerusalem Post*, 30 de diciembre de 2005.

¹⁷ OCHA, *The Humanitarian Impact of the West Bank Barrier*, pp. 3-5. Página web de B'tselem, en: http://www.btselem.org/english/Separation_Barrier/Statistics.asp (26 de diciembre de 2005).

población) abandonaran Kalkilia cuando la población quedó rodeada por la barrera, mientras que el antes próspero centro de negocios de Abu Dis, en Jerusalén Oriental, se ha convertido en una ciudad fantasma, pues el muro de separación divide el distrito en dos.

Las repercusiones económicas de la barrera son graves y suponen más sufrimiento para una sociedad ya acosada por la extrema pobreza. Según la ONU el índice de pobreza —definido como las personas que viven con menos de 2,20 dólares al día— subió al 64% en los territorios ocupados en 2005. Sin embargo, ni siquiera esta cifra es exacta, teniendo en cuenta que la mitad de quienes viven en la pobreza —es decir, casi 1,2 millones de palestinos— no viven con 2,20 dólares al día, sino con 1,60 dólares o menos. La grave situación económica es consecuencia de varios factores, pero la ONU cita la barrera como una variable importante.

Sin embargo, centrarse en la violación de derechos oculta el objetivo global de la reorganización del espacio. La meta principal de Israel respecto de los palestinos que ahora están en el lado occidental de la barrera no es tanto violar sus derechos individuales como debilitar su infraestructura de existencia, para que comunidades enteras no puedan mantenerse y se trasladen «voluntariamente» al otro lado de la barrera. Esto ya está ocurriendo de forma individual y, si no se producen cambios, es probable que pueblos y ciudades enteros queden abandonados. En Israel se puede llamar a este acto «traslado»; en otros lugares se llama expulsión.

La revisión de las fronteras

¿Es la barrera un mecanismo de defensa levantado para garantizar las necesidades de seguridad de Israel? Durante 2004 y 2005, el número de tentativas de atentados suicidas desde Cisjordania en Israel disminuyó de forma espectacular. Sin embargo, sería muy difícil demostrar que la causa del cambio ha sido la barrera. Como apuntan Azoulay y Ophir, pueden haber influido muchos otros factores, incluidas las ejecuciones extrajudiciales de palestinos, así como el cambio de la atmósfera política dentro de los territorios ocupados, donde ha disminuido el apoyo a los atentados suicidas.¹⁸

¹⁸ Azoulay y Adi, *Op. Cit.*, p. 26. Ambos observadores añaden que «el discurso de

Si el objetivo principal de la barrera fuera proporcionar seguridad a los ciudadanos israelíes, se habría construido en la Línea Verde. El hecho de que no se haya construido en la frontera reconocida internacionalmente pone de relieve que su principal objetivo es volver a trazar la frontera entre Israel y Cisjordania. El recorrido elegido intenta paliar los efectos del proyecto de asentamiento masivo de Israel, cuya meta es colonizar la tierra sin incorporar a los habitantes palestinos ocupados en la *demos* israelí. Desde la perspectiva de Israel, el problema central de la ocupación es consecuencia directa de la contradicción inherente a sus políticas: a medida que las visiones mesiánica y militarista del «gran Israel» ganaban terreno y el proyecto de asentamientos enraizaba en Cisjordania y borraba de forma paulatina la Línea Verde, la propia idea de Israel como estado judío, donde los judíos son mayoría, estaba «amenazada». Incluso actualmente, la mayoría de las personas que viven entre el valle del Jordán y el Mediterráneo no son judías.

Durante años la «amenaza» demográfica se contuvo negando a los palestinos ocupados la ciudadanía israelí y sometiendo a un régimen militar. En otras palabras, Israel creó un régimen de *apartheid* en Cisjordania (y Gaza) para sostener a la mayoría judía dentro de sus fronteras, instaurando un sistema dual dentro de un único territorio: un sistema para los judíos y otro para los palestinos. La contradicción entre las aspiraciones geográficas y las demográficas de Israel ha desembocado en una coyuntura política en la que tiene que elegir entre dos opciones: seguir manteniendo un régimen de *apartheid* o renunciar a la idea de un estado judío.

Tras liderar los esfuerzos de Israel por colonizar la tierra durante casi tres decenios, el ex primer ministro Ariel Sharon reconoció, finalmente, la contradicción que genera la política de arrebatar tierras sin incorporar a las personas, y decidió utilizar la barrera como forma de

la seguridad del muro concibe a los palestinos como bombas andantes que hay que detener a las puertas de Israel y no como sujetos que piensan y actúan libremente. Si no se tiene en cuenta la voluntad y perseverancia de los palestinos, ¿cómo se explica el hecho de que en la franja de Gaza, que está completamente cerrada [...] los palestinos disparan y bombardean constantemente zonas israelíes? ¿Y por qué esto no ocurre en Cisjordania?».

imponer una solución unilateral. El muro permitirá que Israel se anexe varias partes de Cisjordania y, así, logrará alterar radicalmente la realidad demográfica y geográfica de la región.

Desde el punto de vista demográfico, la barrera rodeará 56 asentamientos judíos desde el este y se anexionará las tierras que ahora ocupan, de forma que 171.000 colonos de Cisjordania se incorporarán a las nuevas fronteras de Israel y quedarán así legitimados. El muro que se está construyendo en Jerusalén Oriental tiene por objeto reforzar la anexión de esta parte de la ciudad, realizada en 1967, y legitimar aún más a los 183.800 colonos que viven en ella. Si el muro se convierte realmente en la nueva frontera, resolverá el problema de casi el 87% de los colonos ilegales de Israel. El restante 13%, es decir, 52.500 colonos, tendrá que ser evacuado, del mismo modo que hubo que efectuar la evacuación forzosa de los colonos judíos de la franja de Gaza.¹⁹ No está claro qué pretende hacer Israel con los 30.500 palestinos que viven actualmente entre la barrera y la Línea Verde, pero incluso si no los expulsa, lo más probable es que no puedan seguir viviendo en esta zona, puesto que en muchos aspectos se está debilitando drásticamente su infraestructura de existencia.

Desde el punto de vista geográfico y político, la barrera no se parece a ninguna de las dos visiones tradicionales para la paz: dos estados nacionales uno junto al otro, o una entidad política binacional o laica.²⁰ Por el contrario, su objetivo es ampliar el territorio reconocido internacionalmente de Israel con la anexión de tierras de Cisjordania, al mismo tiempo que crea enclaves de autogobierno para los palestinos. Aparte de los 16 pequeños enclaves ya mencionados, el recorrido de la barrera corta el territorio palestino por lo menos en dos partes (Cisjordania norte y sur) y quizá en cuatro enclaves más grandes (el norte está dividido en tres partes: el norte de Ariel, el sur de Ariel y Jericó). Teniendo en cuenta la franja de Gaza, es evidente que el futuro «estado» palestino estará compuesto por tres o incluso

¹⁹ Web de B'tselem: http://www.btselem.org/english/Separation_Barrier/Statistics.asp (26 de diciembre de 2005).

²⁰ Oren Yiftachel y Haim Yacobi, «Barriers, Walls and Dialectics: The Shaping of 'Creeping Apartheid' in Israel Palestine», en Sorkin, *Op. Cit.*, pp. 138-158.

cinco regiones principales. Cada una de ellas estará separada casi totalmente de las demás, e Israel seguirá controlando efectivamente todas las fronteras, de modo que podrá aplicar una clausura hermética siempre que lo desee. La novedad de la barrera no es el intento de crear enclaves cerrados dentro de los territorios ocupados, sino el esfuerzo de transformar estos enclaves en entidades semi-independientes que, aparentemente, formarán un estado palestino.

La resistencia de base

La barrera ha fomentado la resistencia no violenta ya existente. Desde que Israel comenzó a levantarla, las comunidades palestinas locales, a las que se unieron algunos israelíes de la izquierda radical y activistas extranjeros —sobre todo miembros del Movimiento Solidaridad Internacional—, se enfrentan al ejército y a las excavadoras a diario. Y aunque esta valiente lucha es en muchos lugares muy persistente y ha logrado llamar la atención de la comunidad internacional sobre los devastadores efectos de la barrera, no ha conseguido cambiar la situación sobre el terreno de forma sustancial.

Son varias las razones que explican el fracaso del movimiento de base. En primer lugar, la Autoridad Palestina nunca ha asumido el papel de liderar la resistencia y ha dejado esta tarea a los líderes locales y las ONG. Como consecuencia la resistencia está fragmentada, de modo que sólo los pueblos y ciudades perjudicados directamente por la barrera luchan contra ella. En segundo lugar, incluso si una gran mayoría de palestinos hubiera deseado participar en la resistencia no violenta, les habría sido muy difícil hacerlo debido a los puestos de control y controles de carretera que dividen Cisjordania y dificultan de forma extrema desplazarse de una zona a otra. Tanto la organización espacial de Cisjordania antes de que se construyera la barrera como la incompetencia de la Autoridad Palestina han debilitado el surgimiento de un movimiento de resistencia nacional y no local. Por último, la respuesta de Israel a las protestas no violentas ha sido violenta. Hasta ahora, nueve personas han perdido la vida en actos de resistencia no violenta contra el muro, y miles más han resultado heridas. La violencia de Israel es un mecanismo sumamente eficiente para disuadir a los palestinos que deseen adoptar métodos no violentos para luchar contra la ocupación, puesto que el mensaje que reciben es claro: pueden perder la vida, da igual la forma de lucha que adopten. La violencia de Israel también for-

talece a los palestinos que creen que el conflicto sólo se puede resolver con medios violentos.

La resistencia no violenta local, junto con las ONG, si ha logrado, sin embargo, captar la atención de la comunidad internacional, y es la responsable en gran medida de haber movilizado la lucha *legal*, tanto nacional como internacional, contra la barrera.

La resistencia legal

El 9 de julio de 2004, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) hizo pública su resolución sobre la barrera de separación. Los jueces señalaron que Israel tiene el derecho y el deber de proteger la vida de sus ciudadanos, aunque insistían en que las medidas que adopta Israel deben ser conformes con el Derecho Internacional. La Corte indicó claramente que «el muro, junto con el recorrido elegido, y el régimen asociado, vulnera gravemente varios derechos de los palestinos que residen en el territorio ocupado por Israel, y las vulneraciones derivadas de ese recorrido no pueden justificarse con exigencias militares ni con las necesidades de la seguridad nacional o el orden público».

La Corte, en consecuencia, concluyó que: 1) Israel tiene la obligación de poner fin a sus infracciones del Derecho Internacional y, por tanto, debe cesar la construcción de la barrera que se está levantando en los territorios ocupados, incluido Jerusalén Oriental y sus alrededores; 2) Israel debe dismantelar la barrera ya construida y anular todos los actos legislativos y normativos relacionados con ella; 3) Israel debe indemnizar por todos los daños causados por la construcción de la barrera en los territorios; y 4) Naciones Unidas, y en especial la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, debe considerar qué acciones ulteriores hacen falta para poner fin a la situación ilegal derivada de la construcción del muro. Por tanto, la Corte reconocía que la barrera de separación, supuestamente levantada para satisfacer necesidades de seguridad, se está utilizando como un arma eficiente de desposesión.²¹

²¹ Ver al respecto Nieves Zúñiga García-Falces, «Muro en Palestina: una medida ilícita según la CIJ», en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 86, verano de 2004.

Sin embargo, la resolución sólo tiene carácter consultivo. El 20 de julio, la Asamblea General de la ONU pidió a Israel que cumpliera sus obligaciones legales. Una mayoría abrumadora, que incluía a los 25 países que integran la Unión Europea, votó a favor de que Israel cumpliera la resolución de la Corte, que declaraba ilegal la construcción de una barrera de separación en Cisjordania. Al adoptar su resolución, por 150 votos a favor, seis en contra y diez abstenciones, la Asamblea pidió también a todos los estados miembros de la ONU que «no reconozcan la situación ilegal derivada de la construcción del muro en el territorio palestino ocupado, incluido Jerusalén Oriental y a su alrededor» y «no presten ayuda ni asistencia para mantener la situación creada por dicha construcción».

Justo unos días antes de la resolución de la Corte Internacional de Justicia, el Tribunal Superior de Justicia israelí había dictado sentencia en relación con ocho órdenes de confiscación de tierras, que había dictado Israel para preparar la construcción de la barrera en la zona de Beit Sourik. El Tribunal dividió su exposición en dos partes, abordando una cuestión distinta en cada una de ellas: en la primera estudia si Israel tiene autoridad legal para construir una barrera en Cisjordania, mientras en la segunda analiza si existe algún tipo de proporcionalidad entre las consideraciones de seguridad y las humanitarias a la hora de determinar el recorrido de la barrera.

En relación con la primera cuestión, el Tribunal resolvió que si las razones para construir la barrera eran políticas, se vulneraría el Derecho Internacional. No obstante, aceptó la alegación del gobierno de que el único propósito de la construcción de la barrera era la seguridad nacional. La seguridad, proseguía por tanto el Tribunal, justifica la apropiación de terrenos en Cisjordania. El Tribunal dedicó la mayor parte de su decisión a la cuestión de la proporcionalidad, y resolvió que el mando militar no había ejercido su discreción de forma proporcional. En consecuencia, pidió al estado que cambiase el recorrido de la barrera, anulando seis de las ocho órdenes de confiscación.

La sentencia fue recibida como un gran triunfo por la comunidad de derechos humanos de Israel. Sin embargo, en realidad sirvió para legitimar la construcción de la barrera, que según la CIJ era absolutamente ilegal. El Tribunal pidió al gobierno de Israel que pagara un «precio» por esta legitimación, es decir, que introdujera reformas (relativamente menores) en el recorrido. Sin embargo, no ordenó al gobierno

que dismantelara la barrera ni que la trasladara hasta la Línea Verde. En consecuencia, la sentencia de los jueces seguía una tradición de casi cuatro décadas de antigüedad, por la que el Tribunal Superior de Justicia no sólo da una cara progresista a la ocupación, sino que le confiere legitimidad.²²

Hamás y las perspectivas de volver a trazar la frontera

En comparación con empresas similares, como el muro de Berlín, las repercusiones de la barrera que levanta el gobierno israelí son mucho más dañinas. Este proyecto no sólo produce sufrimiento al pueblo palestino, sino que tiene por objetivo debilitar sus esfuerzos para obtener lo que casi todos los demás pueblos del mundo dan por sentado: la autodeterminación por medio del establecimiento de un estado viable. Pero irónicamente, la misma barrera que encarcela a los palestinos y trata de acabar con sus aspiraciones nacionales, también encarcela a los ciudadanos israelíes, al aislarlos de su vecinos de Oriente Medio. Es un proyecto miope que está sembrando las semillas del odio y la guerra. Por tanto, dismantelarlo es una condición necesaria (aunque insuficiente) para lograr una paz justa entre Israel y Palestina.

En el año 2004 parecía que la Corte Internacional de Justicia, junto con la inmensa mayoría de estados miembros de la ONU, había reconocido esto. Si la meta de la comunidad internacional es alcanzar la paz en la región, debe hacer todo lo que esté en su mano para garantizar que se dismantela la barrera o, como mínimo, se traslada a la Línea Verde. Sin embargo, la presión internacional sobre Israel para que ponga fin a la ocupación y se retire a las fronteras de 1967 parece que será aún menos probable en el futuro. De hecho, ahora existe una buena oportunidad para que el programa de colonización de Israel reciba apoyo internacional generalizado.

²² Baruch Kimmerling, «Jurisdiction in an Immigrant-Settler Society: The Jewish and Democratic State», *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 10, diciembre de 2002, pp. 1130-1131. David Kretzmer, *The Occupation of Justice: The Supreme Court of Israel and the Occupied Territories*, State University of New York, Nueva York, 2002.

Aquí es donde entra Hamás. Hamás, una abreviatura de *Harakat al-Muqawama al-Islamiyya*, es decir, Movimiento de Resistencia Islámica, fue fundado por el jeque Ahmed Yasin cuando estalló la primera Intifada palestina (en diciembre de 1987), y es una extensión directa de la Hermandad Musulmana. Aunque los medios suelen identificar a Hamás con su brazo militar, las Brigadas de Ezzeddin al-Qassam, bien conocidas por sus atentados suicidas contra objetivos israelíes, la popularidad de la organización en los territorios ocupados se basa en realidad en que es considerado la voz de la dignidad palestina y el símbolo de la defensa de los derechos palestinos en una época de dificultades, humillación y desesperación.

Las personas que votaron a Hamás destacan en este grupo no sólo los actos heroicos de sus combatientes, sino también su reputación de limpieza de conducta, modestia y honradez, que se ha comparado de forma muy significativa con la corrupción de la Autoridad Palestina. Muchos de sus seguidores no suscriben el fundamentalismo religioso, pero apoyan a la organización por su enfoque pragmático que incluye el apoyo al objetivo de corto plazo de crear un estado palestino en Cisjordania, la franja de Gaza y Jerusalén Oriental, mientras al mismo tiempo mantiene el objetivo de largo plazo de establecer un estado islámico que sustituya a Israel y ofrezca una solución al problema de los refugiados palestinos.

Lo que quizá es más importante, Hamás ha ganado gran parte de su prestigio político con sus redes de beneficencia y acción social. Construyó jardines de infancia y escuelas (que ofrecen comidas gratuitas para los niños), centros de educación para mujeres, y clubes juveniles y deportivos. Sus consultas médicas proporcionan tratamiento subvencionado a los enfermos y la organización facilita ayuda económica y técnica a las personas cuyas casas son derribadas, así como a los refugiados que viven en condiciones ínfimas. En otras palabras, Hamás fue elegido no sólo porque es considerado una alternativa a la corrupta Autoridad Palestina, sino también porque Israel creó las condiciones que lo convirtieron en un movimiento social indispensable.

El cambio de las relaciones de poder dentro de la sociedad palestina, donde el partido gobernante Fatah ha perdido gran parte de sus apoyos y Hamás ha asumido la iniciativa, va a ayudar al gobierno israelí a promover su programa colonialista. Hamás parece dispuesto a negociar un acuerdo con Israel basado en el concepto de *hudnah* (tregua temporal).

Como señala Azzam Tamimi, director del Instituto de Pensamiento Político Islámico, Hamás, al igual que la mayoría de los palestinos, considera que Israel se ha construido sobre tierras robadas al pueblo palestino. «La creación del estado fue una solución a un problema europeo y los palestinos no tienen ninguna obligación de ser el chivo expiatorio de que Europa no reconociera a los judíos como seres humanos con derechos inalienables. Hamás, como todos los palestinos, se niega a ser obligado a pagar por los criminales que perpetraron el Holocausto. Sin embargo, Israel es una realidad y por eso Hamás está dispuesto a abordar esa realidad de una forma que sea compatible con sus principios».²³

Estos principios son clave para comprender por qué y cómo el conflicto israelí-palestino puede cambiar tras las elecciones palestinas. La victoria de Hamás parece introducir una nueva dimensión en este conflicto. Si la disputa surgió primero como un enfrentamiento nacional entre dos pueblos que luchaban por una extensión de tierra, con el paso de los años ganó terreno una ideología mesiánica judía que cree en la redención de la tierra bíblica de Israel. Así, el bando sionista introdujo un elemento fundamentalista en la disputa nacional-territorial, incluyendo un fuerte factor teológico en el fervor nacionalista. El triunfo de Hamás puede verse como la introducción de la dimensión religiosa en el lado palestino, lo que refuerza a los fundamentalistas del conflicto. En muchos aspectos, el enfrentamiento nacional por un territorio se está transformando en una batalla religiosa entre judíos y musulmanes. Si la tendencia pragmática de Hamás no prevalece sobre su impulso religioso, éste será el inicio de un periodo muy sangriento, debido a que será mucho más difícil llegar a algún tipo de solución política entre las dos partes.

La introducción de una visión fundamentalista del mundo afectará también a la sociedad palestina. El número dos de la lista de Hamás, Mohamed Abu Tir, ha insinuado que se va a cambiar el sistema escolar palestino, de forma que niños y niñas dejen de estudiar juntos y se introduzca un currículo más islámico. Abu Tir añadió que la primera acción del recién elegido Consejo Legislativo Palestino será introducir la *sharia* (ley musulmana) como fuente de la legislación. Declaracio-

²³ Azzam Tamimi, «Hamas will make deal», *The Guardian*, 30 de enero de 2006.

nes como éstas no auguran nada bueno para el futuro. Pero paradójicamente, estas iniciativas no sólo perjudicarán a la sociedad palestina, sino que beneficiarán a la misión colonizadora de Israel, ya que contribuirán a que el gobierno israelí convenza a los países más poderosos para que apoyen la violación de los derechos palestinos y la confiscación de sus tierras.

¿Cuántos líderes occidentales han protestado contra la represión antidemocrática del Frente Islámico de Salvación (FIS) y sus seguidores en Argelia? Más de 100.000 argelinos han perdido la vida desde que el ejército anuló las elecciones de 1991 y tomó el control del país, pero estos acontecimientos no han movilizado a la comunidad internacional para protestar, ni por supuesto para intervenir. Los líderes occidentales tampoco se han quejado de la represión de la Hermandad Musulmana en las últimas elecciones en Egipto. El quid de la cuestión es que en la lucha contra el fundamentalismo islámico todo está permitido. Esto supone que irónicamente, cuanto más apoyo obtenga Hamás, más fácil le será al gobierno israelí recibir la aprobación internacional para la nueva frontera y dejar a los palestinos sin derechos y sin estado.

El ex primer ministro Sharon, estratega brillante, reconoció esto hace tiempo y a lo largo de los años aplicó políticas que han fortalecido a Hamás. El desastre económico que provocó Israel creó un vacío que pudieron llenar las organizaciones benéficas de Hamás y no la Autoridad Palestina. Esto sugiere que Hamás ha ganado poder con la catástrofe económica provocada por las agresiones, las clausuras y la barrera israelíes. Debido a las políticas militares y económicas de Israel, así como a la construcción de la barrera de separación, se han cerrado casi todas las puertas en los territorios ocupados excepto las de las mezquitas. La trayectoria de Israel en los últimos años ha reforzado a Hamás, mientras la supremacía de Hamás en las calles palestinas permitirá en última instancia que Israel siga adelante con sus planes sin trabas.

Reflexiones poselectorales

Dos días después de las elecciones, el primer ministro en funciones de Israel, Ehud Olmert, pidió a los líderes extranjeros que boicotea-

ran a la nueva Autoridad Palestina si no cumplía tres condiciones: 1) el desarme de las Brigadas de Ezzeddin al-Qassam y otros grupos paramilitares; 2) la anulación de los estatutos de Hamás, que piden la destrucción de Israel, y 3) la aceptación de los acuerdos y obligaciones que asumió la Autoridad Palestina cuando tenía el control el partido Fatah. Las dos primeras condiciones de Olmert podrían formar fácilmente parte de las futuras negociaciones —en lugar de ser una condición para su celebración—, pero la tercera exigencia deja a Israel en un lugar espinoso. Después de todo es Israel, y no los palestinos, el que ha estado utilizando la barrera de separación en los últimos tres años para ejecutar un plan unilateral que vulnera todos los acuerdos anteriores. Según la lógica de Olmert, la comunidad internacional tendría que boicotear a Israel para ser coherente.

Aunque el Cuarteto —Estados Unidos, la ONU, la Unión Europea y Rusia— no asumió inmediatamente las exigencias de Olmert, sí advirtió de que si Hamás se negaba a abandonar la violencia, reconocer a Israel y adoptar la «hoja de ruta» diplomática hacia la paz, se cortaría la ayuda exterior. Esta amenaza debe ser tomada en serio, pues los datos indican que si se corta la ayuda económica a los territorios ocupados, se producirá una catástrofe social. El 64% de la población vive por debajo del umbral internacional de la pobreza de 2,2 dólares al día, mientras el Banco Mundial informa de que la desnutrición aguda afecta al 9% de los niños palestinos. Teniendo en cuenta que la ayuda económica representa casi un tercio de los ingresos nacionales brutos per cápita en Cisjordania y Gaza, la decisión de cortarla equivaldría a provocar una extensión del hambre.

¿Quiere Olmert que la población que vive bajo la ocupación de Israel muera de hambre? ¿Está dispuesta la comunidad internacional a asumir esta responsabilidad? Estas preguntas llevan directamente al punto más crucial, el que se suele eludir en los debates sobre el éxito del ascenso de Hamás al poder. Pese al carácter amenazador de la victoria de Hamás, Israel sigue siendo el bando más fuerte de este conflicto: es el ocupante y el opresor, no la víctima. Israel no está dispuesto a retirarse a las fronteras de 1967 ni ofrecer una solución justa al problema de los refugiados palestinos, como exigen las resoluciones 194, 242 y 381 de la ONU. Y, por último, es el que ha estado llevando a cabo iniciativas unilaterales que constituyen una violación directa de la hoja de ruta y de cualquier otra solución basada en el diálogo y el entendimiento mutuo.

Hamás, como sugiere Azzam Tamimi, pone de relieve la vulneración por Israel de las resoluciones de la ONU, y está dispuesto a embarcarse en un proceso de paz basado en que Israel renuncie a la propiedad exclusiva de la condición de víctima, a la vez que reconoce que los palestinos son las víctimas y lo han sido desde que se creó el estado de Israel. Todo ello plantea serias preguntas sobre quién, en este momento, está debilitando la posibilidad de alcanzar la paz en Oriente Medio.



IV. EL PROGRAMA NUCLEAR IRANÍ. ENTRE DERECHOS LEGÍTIMOS E INCERTIDUMBRES ESTRATÉGICAS

*Luis Mesa Delmonte**

Durante todo el año 2005, las discusiones respecto al programa nuclear iraní siguieron mostrando a este tema como uno de los más importantes dentro de la agenda de conflictos de la región de Oriente Medio. El empeño de Teherán en defender su legítimo derecho al desarrollo nuclear pacífico fue acompañado de la preocupación de diversos miembros de la comunidad internacional respecto al alcance del programa, así como por presiones dirigidas a evitar que Irán domine autárquicamente el llamado «ciclo del combustible».

El desarrollo de un diálogo con varios países de la Unión Europea, aunque no exento de tropiezos, mostró a un Irán capaz de negociar, aunque sin dejar de lado un fuerte discurso maximalista acompañado de presiones, con la reactivación de varios segmentos de su programa nuclear. En términos teóricos y prácticos, todavía existe una «ventana de oportunidad» para la continuidad del ejercicio negociador. Pero los diversos elementos de índole estratégica que acompañan a cualquier proyecto nuclear, y en particular al del Irán de hoy y su entorno regional, también muestran ingredientes que podrían contribuir a la escalada del conflicto.

* Luis Mesa Delmonte es profesor e investigador del Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México, México DF. Fue miembro del primer grupo de expertos y académicos internacionales que visitó la planta de conversión de uranio del Centro de Tecnología Nuclear de Isfahán, el 7 de marzo de 2005.

Los antecedentes

Como país firmante del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), Irán tiene el «derecho inalienable» a realizar investigaciones nucleares y desarrollar el empleo pacífico de esta tecnología, de acuerdo con lo estipulado en el artículo IV del mismo. En general se considera que, aunque el TNP no recoge textualmente el derecho al enriquecimiento de uranio, las actividades relacionadas con el «ciclo del combustible» están amparadas por este artículo. Por ello no existe ningún tipo de restricción jurídica que impida a Irán contar con un programa nuclear completo, que le permita avanzar en materia científico-tecnológica y contar con centrales atómicas para la generación de electricidad. El TNP sí prohíbe a las partes firmantes desarrollar armas atómicas, por lo que cualquier intención iraní en esa dirección sería una violación tajante de la legislación internacional.

Aunque el programa nuclear iraní se ha convertido en centro de atención internacional especialmente a partir del año 2002, la historia de su empeño en esta materia se remonta a los años cincuenta y sesenta, durante el periodo del sah Reza Pahlevi. En aquellos años la monarquía iraní planteó que dominar la tecnología nuclear era importante para el futuro desarrollo del país, así como incorporar a la estrategia económica la generación de electricidad mediante fisión nuclear.

En esa etapa se inauguraron centros de investigación nuclear en Teherán e Isfahán, se comenzó a formar científicos en importantes plazas académicas de Estados Unidos y Europa Occidental, y se planificaron diversas plantas electronucleares. También comenzó la construcción del primer reactor nuclear en Bushehr, con el apoyo de la entonces República Federal Alemana.

Hay que tener en cuenta que, durante los años de la Guerra Fría, Irán era un aliado estratégico de Estados Unidos en la zona, lo que se argumentaba con concepciones doctrinales como la llamada «política de los dos pilares» y la doctrina Nixon respecto a los «gendarmes regionales». También era miembro de la Organización del Tratado Central, que constituía un complemento de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el enfrentamiento estratégico con el bloque comunista y, además, contaba con excelentes relaciones con Israel. Estos factores hicieron que su programa nuclear no suscitara ningún tipo de preocupación estratégica. La monarquía expresó que sus intenciones eran de uso civil, y se consideró lógico que el país más grande y poblado de

la región, con gran potencial de desarrollo, incorporara el elemento nuclear dentro de su estrategia de desarrollo económico.

Con el triunfo de la Revolución Islámica de 1979, que cambió completamente la naturaleza del sistema político del país y su visión global, el programa nuclear fue abandonado, hasta que se retomó de nuevo a finales de la guerra con Irak. Irán trató de reanudar la construcción de Bushehr con Alemania, pero las presiones estadounidenses lo impidieron. Otros intentos con diversos países como Argentina, China e India también fracasaron, hasta que, en 1995, Teherán y Moscú llegaron a un acuerdo para finalizar este primer reactor ubicado en las costas del Golfo Pérsico.¹

Aunque algunos países como Israel y Estados Unidos habían expresado repetidamente sus preocupaciones respecto a la construcción del reactor, fue en el año 2002 cuando el programa comenzó a generar grandes tensiones. Esto se produjo, sobre todo, a partir del descubrimiento de que Irán había estado desarrollando un proyecto nuclear clandestino durante 17 años, con lo que accedió a conocimientos, tecnologías y medios avanzados que le permitían incluso enriquecer uranio, y de lo cual no informó al Organismo Internacional para la Energía Atómica (OIEA).

A partir de ese momento, el OIEA desarrolló una investigación que corroboró la extensión del programa iraní, la adquisición de centrifugadoras avanzadas y de diversos materiales nucleares, actividades de investigación y experimentación (incluyendo enriquecimiento a baja escala) y avances en la construcción de nuevas instalaciones.

El organismo internacional criticó al gobierno iraní por no haber informado al respecto, lo que es su obligación dentro del TNP, al mismo tiempo que varios actores internacionales expresaron viejas y nuevas dudas sobre la naturaleza del programa iraní. Mientras Washington y Tel Aviv aseguran que su propósito es producir el arma atómica, otros piensan que es posible lograr que prescinda de algunas fases del ciclo del combustible a cambio de otorgarle diversas garantías. Otros, por su lado, consideran que Irán debe tener total dominio de la tecnología nuclear, siempre que se comprometa a su empleo pacífico.

Irán reconoció que efectivamente no había informado al organismo internacional. Argumentó que se había visto obligado a desarrollar su

¹ Aunque el acuerdo contempló la terminación de la obra para el año 2000, ésta ha sufrido un atraso considerable, pues será en el año 2006 cuando se pueda culminar y comenzar con la generación eléctrica.

programa de forma secreta, pues de lo contrario no se le habría permitido, y que su propósito era pacífico y exclusivamente destinado a producir combustible nuclear para su primera planta de generación de electricidad. Este carácter civil ha quedado sustentado con los resultados de las investigaciones del OIEA, cuyos expertos, hasta fines del año 2005, aseguraron que no habían detectado ninguna desviación del proyecto nuclear iraní hacia propósitos de carácter militar.

Hay que tener en cuenta que el dominio del «ciclo del combustible» —es decir, de todo el proceso que comprende la extracción del mineral de uranio, su transformación en el llamado «*yellow cake*», su conversión en hexafluoruro de uranio (UF₆) y su final enriquecimiento—, otorga en sí mismo una cierta capacidad estratégica. Esto se debe a que, con la misma tecnología, puede producirse uranio con bajo nivel de enriquecimiento (empleado en los reactores para la producción de electricidad), o uranio con un alto grado de enriquecimiento (para la producción de un artefacto de destrucción masiva). Esta naturaleza dual, también presente en discusiones respecto a la tecnología biológica y química, hace que potencialmente siempre exista la posibilidad de militarizar programas existentes. De aquí deriva su obligada discusión estratégica y la incertidumbre y falta de confianza de varios actores ante el comportamiento furtivo de Teherán en los últimos años.

Las negociaciones

A partir de 2003, Irán se mostró favorable a desarrollar negociaciones con el OIEA y con el llamado UE-3 (la «troika» integrada por Alemania, Francia y el Reino Unido). También expresó su interés en aclarar todas las dudas y en ejecutar acciones correctivas, y adoptó algunas medidas positivas: la firma del Protocolo Adicional del TNP² en

² No obstante, hasta fines de 2005 Irán no había ratificado la firma del Protocolo. El Protocolo Adicional del TNP se acordó en 1997 y es considerado como un útil instrumento para evitar la proliferación. Obliga a suministrar al OIEA información más precisa sobre las actividades nucleares, le autoriza a realizar inspecciones por sorpresa de carácter más exhaustivo y obliga a los estados a brindar información y acceso a todas las fases del ciclo del combustible, desde las minas de uranio hasta las instalaciones para el manejo de desechos nucleares.

diciembre de 2003, un mayor grado de colaboración en las investigaciones del OIEA y más transparencia respecto a las informaciones solicitadas. En 2004 decidió voluntariamente suspender de manera temporal muchas de las actividades relacionadas con la investigación nuclear, la conversión y el enriquecimiento de uranio.

Mediante el diálogo con la Unión Europea, Irán contó con una alternativa más flexible frente al enfoque agresivo de Estados Unidos, y aunque los políticos iraníes siempre declararon que el derecho a contar con un programa nuclear completo era irrenunciable, los tres grupos de trabajo constituidos para abordar los asuntos nucleares, la cooperación económica y técnica, y los temas de política y de seguridad, deben haber sido considerados con un alto grado de interés por su parte. Teherán necesita mejores relaciones con Europa, flujos de inversión, adquisición tecnológica y acceso a mercados, así como nuevos compromisos que contribuyan a un marco estratégico regional menos tenso.³ De hecho, es muy probable que la elite política iraní haya visto en la discusión del tema nuclear una vía óptima para poder lograr nuevas garantías y concesiones, a semejanza de lo ocurrido en el caso de Corea del Norte.

Las diferencias entre las posiciones de Estados Unidos y la Unión Europea disminuyeron considerablemente a partir de la gira europea del presidente George W. Bush en marzo de 2005. Europa insistió en la vía de las negociaciones y Washington se mostró algo más favorable a esta opción que en momentos anteriores, accediendo por primera vez a otorgar algunos incentivos a Irán a cambio del abandono permanente del enriquecimiento de uranio. Estados Unidos se negó a participar directamente en el diálogo, pero su nueva posición lo acercó más a la visión europea.

Al mismo tiempo, Europa adoptó una posición más dura en sus negociaciones con Irán, al amenazar con llevar el caso ante el Consejo

³ Algunas de las ofertas que ha recibido Irán en las negociaciones han sido un incremento de las inversiones, especialmente en materia de energía; cooperación científico-técnica en materia nuclear incluyendo la venta de reactores de agua ligera (para evitar que Irán adquiera reactores de agua pesada que le permitan obtener plutonio para empleo bélico); mayor acceso a los mercados internacionales y aceptación como miembro de la Organización Mundial del Comercio (lo que se concretó a mediados de 2005); descongelación de cuentas y levantamiento de sanciones económicas; suministros de piezas de repuesto para la aviación e, incluso, puntos claves de la agenda de seguridad iraní con una dimensión regional amplia.

de Seguridad de Naciones Unidas y discutir la aplicación de sanciones políticas y económicas si Irán no brindaba garantías objetivas y detenía sus actividades de enriquecimiento de forma permanente. Esto fue un cambio importante en la posición europea, que inicialmente había aceptado el enriquecimiento para uso pacífico a cambio de las mencionadas garantías y rechazaba hablar de sanciones (por lo que también hubo un cierto acercamiento hacia la postura estadounidense).

Durante varios momentos de 2005, Irán continuó brindando información sensible sobre su programa y accedió, incluso, a que se realizaran inspecciones en áreas de su estratégico complejo de producción militar en Parchin. Con ello quedó demostrado que los residuos de uranio altamente enriquecido encontrados en las centrifugadoras procedían de los suministradores de los equipos y no eran indicio de actividad local, y algunos analistas internacionales exhortaron a disminuir las preocupaciones sobre el programa, argumentando que la calidad del UF6 iraní aún era muy baja.⁴ Estas acciones propiciaron que el OIEA, en varios momentos, reconociera un mayor grado de transparencia y constatables progresos en la aclaración de las contravenciones iraníes.

Sin embargo, varios investigadores mantuvieron sus cuestionamientos⁵ respecto al reactor experimental y la planta para la producción de agua dura ubicados en Arak. También persistieron las discrepancias respecto a las investigaciones sobre plutonio, continuaron las dudas sobre la demolida instalación de Lavisan-Shian en Teherán, y surgieron nuevas preocupaciones al encontrarse informaciones procedentes de la red de proliferación del paquistaní Mohamed Khan, con instrucciones para la fabricación de bombas nucleares.⁶

Hasta mediados del año 2005, los negociadores iraníes continuaron mostrando su insatisfacción por el lento avance del diálogo con Europa y

⁴ Francois Murphy y Luis Charbonneau, «Iran's uranium gas unusable for atomic fuel», Reuters, 27 de septiembre de 2005, disponible en: http://www.redorbit.com/news/international/253002/irans_uranium_gas_unusable_for_atomic_fuel_diplomats/

⁵ Mark Lander, «U.N. Says It Hasn't Found Much New About Nuclear Iran», *The New York Times*, 2 de septiembre de 2005, disponible en: <http://www.nytimes.com/2005/09/03/international/middleeast/03iran.html?ex=1283400000&en=bc569829c7d227dd&ei=5090&partner=rssuserland&emc=rss&pagewanted=print>

⁶ Mark Heinrich y Francois Murphy, «Iran gives UN bomb part instructions», Reuters, 18 de noviembre de 2005, disponible en: http://www.boston.com/news/world/middleeast/articles/2005/11/18/iran_confirms_processing_new_uranium_batch?mode=PF

por la falta de respuesta a sus propuestas realizadas en marzo.⁷ Asimismo, insistieron en que el gesto conciliador de suspender temporalmente las actividades nucleares podría finalizar en cualquier momento. La atmósfera política que precedió a las elecciones presidenciales iraníes de junio de 2005, mostró un alto consenso entre las distintas tendencias políticas respecto a la necesidad de defender el derecho al acceso a la tecnología nuclear pacífica, tanto por requerimientos del desarrollo del país como por estar garantizado por el Derecho Internacional (y también, porque se percibe como un elemento de soberanía y prestigio nacional). Los negociadores europeos esperaban el resultado final de los comicios con esperanza, en la medida en que creían que esto haría posible contar con mayor claridad para la continuidad del diálogo y la concertación de acuerdos. Los pronósticos, que mostraban como favorito al ex presidente Ali Akbar Hashemi Rafsanjani —inclinado a mantener el diálogo con el OIEA y el UE-3—, brindaban una cierta cuota de optimismo.

La inesperada victoria de Mahmud Ahmadinejad, que consolidó el ascenso de figuras más conservadores —muchas de ellas procedentes de las filas de los Guardianes de la Revolución, y que representaron un nuevo golpe al experimento reformista de los últimos ocho años— indicó de forma temprana que podría haber cambios importantes en la política nuclear. Esto fue especialmente evidente cuando la esperada contrapropuesta europea, presentada en agosto, fue de nuevo considerada insuficiente.⁸

⁷ En sus negociaciones con el UE-3, los iraníes se comprometían a producir uranio con bajo nivel de enriquecimiento, limitar las cantidades, convertir todo el uranio enriquecido en barras de combustible para su reactor nuclear (después de fabricadas, estas barras no pueden seguir siendo enriquecidas), limitar el número de centrifugadoras de la planta de Natanz, planificar un ciclo de combustible de manera gradual, rehusar el reprocesamiento de residuos nucleares y brindar al OIEA presencia permanente en todos los segmentos del ciclo de conversión y enriquecimiento de uranio.

⁸ La contrapropuesta del UE-3 de agosto 2005 solicitaba el compromiso iraní de no retirarse del TNP y conservar sus instalaciones bajo inspección del OIEA en toda circunstancia, y le pidió que se abstuviera de desarrollar actividades relacionadas con el ciclo del combustible y que aceptara suministros foráneos para su reactor nuclear. Además de reiterarse determinados incentivos económicos que fueron considerados como limitados, Francia y el Reino Unido se comprometían a no atacar con armas nucleares a Irán excepto en determinadas situaciones excepcionales. Todo ello se vio en Teherán como una serie de compromisos muy incompletos, en la medida que no incluyen a otras preocupaciones de seguridad clave para ellos como Estados Unidos e Israel. Consultar al respecto: Farideh Farhi, «Iran's Nuclear File: The Uncertain Endgame», *Middle East Report Online*, 24 de octubre de 2005, disponible en: <http://www.merip.org/mero/mero102405.html>.

En agosto de 2005, tras la confirmación del nuevo presidente, Irán decidió reanudar los trabajos de la planta de conversión de Isfahán. Esto fue interpretado como un nuevo desafío y propició que la Junta de Gobernadores del OIEA aprobara, el 24 de septiembre, una resolución que expresaba textualmente su «falta de confianza» y criticaba a Irán por sus «incumplimientos y no acatamiento». En esa ocasión se llamó a que Irán volviera a suspender la conversión de uranio y retomara el diálogo, aunque se decidió esperar más tiempo para seguir analizando el caso, antes de decidir elevarlo al Consejo de Seguridad de la ONU. Es muy significativo que Rusia y China, países que en repetidas ocasiones se han opuesto a llevar el caso al Consejo, se abstuvieron en la votación, con lo que enviaron un mensaje a Teherán a favor de la prudencia y de la necesidad de manejar con enorme cuidado su estrategia de conflicto.⁹

En los últimos meses del año 2005 también aparecieron algunos signos positivos, entre los que se pueden señalar:

- La propuesta de Ahmadinejad, en su discurso de septiembre ante la Asamblea General de la ONU, mostrando la disposición iraní a aceptar una participación internacional en el ciclo del combustible.¹⁰ Esto otorgaría garantías de observación para el mantenimiento de un programa civil.
- La propuesta realizada por Rusia en noviembre, para que Irán desarrollara todas las actividades del ciclo del combustible excepto el

⁹ La votación fue de 22 países a favor, uno en contra (Venezuela) y doce abstenciones. Llamó fuertemente la atención que India, que ha firmado importantes acuerdos en materia de adquisición de productos energéticos con Irán, votara a favor de la misma. En ello deben haber influido las declaraciones de varios miembros del Senado estadounidense, quienes advirtieron a la India de que un voto negativo afectaría a las prometidas transferencias de tecnología nuclear avanzada por parte de Estados Unidos a ese país. Consultar al respecto a P. R. Kumaraswamy, «India's Interests Collide Over Iran», *Power and Interest News Report* (PINR), 28 de octubre de 2005, disponible en: http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=389&language_id=1.

¹⁰ «Iran offers World 35% nuclear stake», Al Yazira, 9 de noviembre de 2005, disponible en: <http://english.aljazeera.net/NR/exeres/4FDF4065-2BA7-4461-BF69-A60BF4819CA9.htm> En diciembre de 2005, el portavoz de la cancillería iraní indicó que incluso Estados Unidos estaba invitado a participar en la construcción de nuevas plantas nucleares en Irán. Declaración de Hamid Reza Asefi, citada en Nasser Karimi, «Iran offers US share in plant», AP, 12 de diciembre de 2005, disponible en: <http://nuclearno.com/text.asp?10320>.

enriquecimiento, del que se encargaría Moscú (con ello se garantizaría que Irán no pueda fabricar el arma atómica).¹¹

- El interés expresado por el nuevo gobierno en reanudar las conversaciones con el UE-3 en el mes de noviembre.¹²

El escenario óptimo para Irán, respaldado en los instrumentos jurídicos internacionales, sería contar con un ciclo del combustible de forma completa, supervisado por el OIEA y dentro de un marco de absoluta soberanía nacional. Sin embargo, parece que las opciones más realistas se encontrarían en el rango de soluciones intermedias, teniendo en cuenta algunos elementos básicos de la actual correlación de fuerzas a escala regional y global.

No parece probable que, en las condiciones actuales, Estados Unidos e Israel permitan que un país rival como Irán domine el ciclo del combustible y posea, con ello, la capacidad para fabricar armas nucleares. Esto hace prever que se mantendrá un alto grado de presión política sobre Irán, sin descartar determinado tipo de acción militar en una coyuntura de escalada del conflicto.

Para Irán podría ser más adecuado posponer la materialización total de sus derechos legítimos, en aras de favorecer su estrategia nacional a corto y medio plazo. El discurso maximalista es apropiado para el desarrollo de una estrategia negociadora que contemple futuras cesiones parciales, a cambio de obtener ventajas en el proceso de búsqueda de acuerdos. Pero siempre existe el riesgo de sobrepasar la cota superior de demandas, especialmente si esto se acompaña de acciones que inhiban a la contraparte negociadora y que desaten una agudización del conflicto.

Irán debería manejar con sumo cuidado su táctica de negociación y evitar la interrupción del diálogo con el UE-3 y el OIEA, para no caer en una posición de mayor aislamiento y evitar que el caso sea sometido a nuevas instancias de Naciones Unidas, con la posibilidad de ser sancionado política y económicamente. Sus presiones coyunturales, y la

¹¹ Esta propuesta rusa recibió el visto bueno de Estados Unidos. En enero de 2006 fue rechazada por Irán, lo que provocó un discurso más fuerte por parte de Moscú.

¹² Kart Vick, «Iran Asks Europeans To Reopen Discussions», *The Washington Post*, 7 de noviembre de 2005, p. A 14.

reactivación de las actividades de investigación, conversión y enriquecimiento, son comprensibles en la medida en que se usen para dar legitimidad a su posición dentro de las negociaciones y sigan siendo cartas para negociar; pero si pretenden ser un despegue unilateral hacia la consumación de un programa autárquico, sólo generarían una atmósfera aún más negativa para Teherán. Es difícil pensar que esta línea de confrontación total sea adoptada por la cúpula iraní, independientemente del predominio de tendencias más conservadoras dentro de la misma.¹³

Una de las características de la actual proyección unilateral de Estados Unidos como hiperpotencia hegemónica ha sido la reinterpretación del Derecho Internacional según sus puntos de vista e intereses particulares (de ahí sus nuevas propuestas sobre los «golpes preventivos», los «detenidos en el campo de batalla», el establecimiento de centros de detención secretos, los interrogatorios sin protección legal u otras anomalías justificadas bajo la consigna de la lucha global contra el terrorismo). El tema de la proliferación nuclear también ha sido reevaluado por la Administración Bush, que ha argumentado que existe un nuevo tipo de naciones en las que simplemente no se puede confiar. Por ello no puede permitirse que adquieran tecnología nuclear, aunque el TNP no recoja ningún tipo de distinción al respecto. «No hay nada que pueda impedir que un país se retire del Tratado y decida fabricar una bomba, luego que haya aprendido a enriquecer uranio o reprocesar las varillas de combustible nuclear utilizadas».¹⁴

Algunas opciones negociadoras medias podrían dar un carácter más extenso a las suspensiones voluntarias (que no son sinónimo de cancelaciones), o promover otro tipo de acuerdos que no obliguen a Irán a abandonar sus legítimos derechos, a cambio de incentivos económicos y estratégicos. Pueden seguirse explorando posibilidades para lograr un ciclo del combustible que sea no sólo supervisado, sino que cuente con participación directa multinacional; variantes complementarias de enri-

¹³ Consultar al respecto: Ray Takeyh, «Why Iran isn't a global threat», *The Christian Science Monitor*, 29 de septiembre de 2005, disponible en: <http://www.csmonitor.com/2005/0929/p09s02-coop.html>.

¹⁴ David E. Sanger, «Bush Seeks to Ban Some Nations From All Nuclear Technology», *The New York Times*, 12 de marzo de 2005, disponible en: <http://www.nytimes.com/2005/03/15/politics/15treaty.html> La retirada de Corea del Norte del TNP brindó un primer ejemplo de esta posibilidad.

quecimiento como la planteada por Rusia; o acuerdos que garanticen el suministro del combustible nuclear a las plantas iraníes,¹⁵ sin que ello se pueda convertir en un factor de presión, chantaje o vulnerabilidad para Teherán.

Dilemas estratégicos

Algunos críticos del programa nuclear iraní señalan que éste es totalmente innecesario, si se consideran las grandes reservas en petróleo y gas con que cuenta el país. Pero el argumento es poco sólido por el gran potencial de desarrollo económico iraní en general y por la evolución del mercado de productos energéticos a escala global.

El notable incremento de los precios del petróleo en los últimos años y los pronósticos respecto a su mantenimiento en esos niveles elevados, el previsible aumento de los costes de producción (por el deterioro de los campos en explotación o por las dificultades geológicas de los yacimientos futuros), y el crecimiento acelerado del consumo global de energía contribuyen a reforzar las preocupaciones frente al carácter no renovable de recursos como el petróleo y el gas natural. Junto al desarrollo de mejores estrategias de conservación y a la mayor preocupación por el empleo de otras fuentes de energía, en años muy recientes ha tenido lugar una notable reactivación del debate nuclear.¹⁶ Por lo tanto, las discusiones respecto al proyecto iraní aparecen inmersas en estos dilemas globales.

Pero además de la trascendencia económica, el programa nuclear iraní tiene una obligada connotación estratégica, pues el dominio del ciclo del combustible, como ya se ha señalado, le brinda una cierta cuota disuasiva. La simple posibilidad de tener la capacidad de construir un artefacto nuclear genera ese efecto disuasivo. No es imprescindible poseer una bomba nuclear para lograrlo, sino que en parte esto se puede

¹⁵ El 7 de febrero de 2005, Moscú y Teherán firmaron un acuerdo por diez años para el suministro del uranio enriquecido que empleará la planta de Bushehr. Irán se compromete a devolver a Rusia todos los residuos del combustible empleado.

¹⁶ «Rising Expectations for Nuclear Electricity Production», *Top Stories*, Staff Report, International Atomic Energy Agency, 1 de marzo de 2005, disponible en: http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2005/electricity_production.html.

conseguir accediendo a los conocimientos y las capacidades para la producción. En palabras del ex secretario del Consejo Supremo de Seguridad Nacional, Hassan Rohaní: «...poseer las capacidades para el enriquecimiento de uranio significa una nueva posición para cada país que las posee, no sólo respecto a consideraciones tecnológicas, sino también en términos políticos».¹⁷

Esta capacidad disuasiva se refuerza, en el caso iraní, con su conocido programa de desarrollo de misiles y su ejemplar más avanzado: el Shahab-3 que, con un alcance estimado de 2.000 kilómetros, puede cubrir una zona importante en la región, incluyendo el territorio de Israel. Es decir, cuentan con los medios portadores, que potencialmente podrían aumentar su capacidad destructiva y también disuasiva, en caso de ser dotados con ojivas de destrucción masiva: químicas, bacteriológicas o nucleares. La posesión de un arma de destrucción masiva, especialmente de naturaleza nuclear, representaría una fase superior dentro del juego estratégico y obligaría a realizar otras ecuaciones más delicadas.

Irán ha insistido en todo momento en que las armas nucleares no tienen espacio dentro de sus políticas de defensa y seguridad nacional. A pesar de esto, muchos consideran que Teherán podría considerar atractivo el desarrollo de un proyecto atómico militar, teniendo en consideración algunos factores: el alto nivel de tensiones regionales y sus variantes bélicas; sus permanentes contradicciones con Estados Unidos e Israel; la existencia de potencias nucleares en su entorno amplio como Pakistán, India, Rusia, y especialmente Israel; el desarme nuclear pendiente a escala global; el mantenimiento de una marcada supremacía para los integrantes del llamado «club nuclear» y, por último, la reactivación de las doctrinas estratégicas nucleares, especialmente por parte de Estados Unidos, que continúa dedicando grandes recursos para la investigación en esta materia, sigue perfeccionando y modernizando sus arsenales e incluso estudia la militarización y nuclearización del espacio.

En varias ocasiones los políticos iraníes, además de resaltar que «damos garantías de que no produciremos armas nucleares, pues esta-

¹⁷ Hassan Rohaní, «Peaceful Nuclear Activity and Our Constructive Interaction with the World», *National Interest*, The Center for Strategic Research, Vol. 1, N° 1, invierno de 2005, p. 19.

mos contra ellas y no las consideramos como fuente de poder»,¹⁸ han explicado que las rechazan «por razones éticas y religiosas, que son factores más importantes que cualquier otro tipo de consideración».¹⁹

Varios estrategas y académicos iraníes han opinado que sería muy problemático contar con el arma nuclear, pues ello generaría enormes presiones contra la República Islámica. «La existencia de armas nucleares nos convertiría en una amenaza para otros, lo que podría ser explotado de forma peligrosa para dañar nuestras relaciones con los países de la región».²⁰ No obstante, muchos observadores internacionales ocasionalmente recuerdan otro tipo de declaraciones, que han sido interpretadas como muestra de posibles aspiraciones nucleares iraníes. En palabras del ex presidente Rafsanjani: «A su debido tiempo el mundo islámico contará con un artefacto militar nuclear, y entonces la estrategia de Occidente llegará a su final, pues una sola bomba será suficiente para destruir todo Israel».²¹

En la discusión estratégica, es importante tener en cuenta algunas características que impiden hacer una simple comparación entre los retos actuales, que surgen alrededor del caso iraní, y la conocida doctrina de la destrucción mutua asegurada, que predominó durante decenios de Guerra Fría y enfrentamiento bipolar. Irán no cuenta con misiles intercontinentales que puedan alcanzar el territorio de Estados Unidos, por lo que un hipotético potencial de ataque-respuesta nuclear iraní tendría que buscar alternativas más complejas y métodos encubiertos de transporte. Por otra parte, para Irán sería difícil tomar la decisión de responder en términos nucleares a algún ataque israelí, pues las características geográficas de ese país hacen imposible no afectar también a la población

¹⁸ Declaración del ex presidente Mohamed Jatami, citada en «Iran Will Stick to Nuclear Plan», *BBC News*, 9 de febrero de 2005, disponible en: http://news.bbc.co.uk/go/pr/ft/-/2/hi/middle_east/4252019.stm.

¹⁹ Notas personales del autor tomadas en encuentro con Hashemí Rafsanjani, presidente del Consejo para el Discernimiento de las Diferencias, Teherán, 2 de marzo de 2005.

²⁰ Declaración del ex ministro de Defensa Ali Shmakhani, citada en diario *The Guardian*, 6 de febrero de 2002, disponible en: <http://www.guardian.co.uk/international/story/0,3604,645445,00.html>

²¹ Declaración del ex presidente Hashemí Rafsanjani, citada en Nasser Saghafi-Ameri, «Iran's Nuclear Program: The Question of Non-Proliferation», *Discourse: An Iranian Quarterly*, Vol. 5, N° 2, otoño de 2003, p. 72.

palestina y de otros países vecinos. Una respuesta nuclear sólo sería concebible en un escenario extremo de destrucción.

Un Irán con armas nucleares retaría la exclusividad estratégica israelí, pero añadiría nuevos factores de preocupación a escala regional y, muy probablemente, contribuiría al desarrollo de una carrera armamentista nuclear en la zona, con la posible nuclearización de otros países como Arabia Saudí, Egipto y Turquía.

La concepción que ha parecido prevalecer en los últimos años ha sido lograr el suficiente impacto estratégico mediante la posesión de una capacidad nuclear latente, en correspondencia directa con los postulados de la llamada «doctrina de la defensa disuasiva» (que insiste en explotar el contenido disuasivo de las capacidades, sin tener que llegar a la producción tácita de armas no convencionales). La estrategia de defensa y seguridad nacional también ha dado prioridad al desarrollo de habilidades y medios para el combate convencional, especialmente de carácter asimétrico.

Al definir la doctrina de seguridad nacional de Irán, el ex ministro de Defensa Ali Shamkhani ha considerado que la visión estratégica del país sigue en gran medida una concepción de «defensa disuasiva» (*deterrent defense*) o «defensa disuasiva estratégica». Es decir, para enfrentar amenazas tanto previsibles como por sorpresa, Irán desarrolla «programas complementarios» que le permitan contar con capacidad disuasiva, sin que ello signifique dejar de lado opciones para la construcción de confianza en las relaciones internacionales. La doctrina plantea hacer evidentes las capacidades para resistir un primer golpe, no rendirse y poder responder, llevando adelante una «resistencia secundaria». «Los medios de defensa disuasivos significan que Irán de ninguna manera tomará una medida ofensiva (...) Los objetivos de Irán son de una naturaleza defensiva (...) La defensa disuasiva hace que el enemigo abandone sus amenazas, pues bajo tales circunstancias cada país debe considerar el riesgo que implica tomar medidas contra Irán (...) No puede haber ninguna defensa disuasiva sin medios militares».²²

²² Declaración del ex ministro de Defensa Ali Shamkhani citada en «Iranian Defense Minister on Iran's Defense Doctrine», The Middle East Media Research Institute, *Special Dispatch Series*, N° 502, 9 de mayo de 2003, en: <http://memri.org/bin/articles.cgi?Page=countries&Area=iran&ID=SP50203>.

Aunque existe un alto grado de apoyo al programa nuclear y a su defensa como derecho soberano, tanto en la cúpula política del país como dentro de la población, el gran debate que se desarrolla entre las diversas tendencias de pensamiento y facciones políticas aporta matices a la hora de discutir la importancia estratégica del tema. Por ejemplo los sectores más conservadores, en ascenso, han criticado en varias ocasiones el desarrollo de un diálogo con el grupo UE-3, considerando que su lento avance y bajo nivel de compromiso lo convierten en una simple estrategia para limitar la soberanía iraní e impedir su desarrollo.

También desde estos sectores, caracterizados como de «línea dura», comienzan a aparecer declaraciones que sustituyen previas concepciones de disuasión latente o indirecta por ecuaciones militares-estratégicas más tácitas, y que contribuyen al incremento de las tensiones. Según palabras del nuevo secretario del Consejo Supremo de Seguridad Nacional, Ali Larijani: «Creo que las armas nucleares nos causan más problemas que beneficios. Sin embargo, no es correcto que nos atemos las manos cuando enfrentamos al enemigo. En realidad el tema básico es que no seremos los primeros en emplear el arma nuclear, no obstante (...) también tenemos el derecho de poseer una capacidad de defensa nuclear».²³

Esto no quiere decir que se esté produciendo un cambio total de rumbo y que Irán ya esté convencido de desarrollar una vía de desafío permanente y confrontación, sino que existen diferentes formas de concebir las tácticas negociadoras. Las de la actual tendencia política dominante parecen ser, al menos a corto plazo, algo más estridentes y proclives a asumir mayores riesgos. La virtud y utilidad del nuevo enfoque radicará en no sobrepasar determinados límites y no cometer errores de cálculo.

Irán debe conservar los canales de entendimiento con importantes países como Rusia y China, ya que esto le permite respaldar sus demandas y posiciones, además de que pueden brindar garantías respecto a las actividades iraníes, seguridad operacional, control sobre los suministros de combustibles y reciclaje de los residuos nucleares. Su relación con

²³ Declaración de Ali Larijani citada en Babak Ganji, «Iranian Nuclear Politics: Change of Tactics or Strategy?», Conflict Studies Research Centre, *Middle East Series* 05/63, Defence Academy of the United Kingdom, noviembre de 2005, disponible en: [http://www.da.mod.uk/CSRC/documents/middle_east/05\(63\)BG.pdf](http://www.da.mod.uk/CSRC/documents/middle_east/05(63)BG.pdf).

Moscú puede ser especialmente trascendental, porque es su principal suministrador tecnológico y de combustible nuclear, tienen importantes acuerdos en materia económica y de compras militares y, además, porque es su socio más cercano con interés estratégico (teniendo en cuenta la recuperación de las percepciones rusas tradicionales hacia esta región y sus resistencias a los intentos de avance político, económico y militar de Estados Unidos en la misma).

Las tensiones con Estados Unidos e Israel

Dentro de su actual percepción de amenazas, Irán considera a Estados Unidos e Israel como los dos casos más críticos. La expansión y fortalecimiento del Comando Central de Estados Unidos (USCENTCOM) en toda su área de atención —que comprende el Cuerno de África, la Península Arábiga, el Golfo Pérsico y Asia Central—, las acciones militares estadounidenses en Afganistán e Irak, sus nuevos accesos estratégicos en puntos de Asia Central, y la persistencia de una política agresiva de Washington hacia Teherán —incluyó al país como uno de los miembros del llamado «eje del mal», junto con Irak y Corea del Norte—, propician una justificada percepción de «rodeo estratégico» dentro del pensamiento iraní. Si a estos factores se añaden las constantes tensiones con Israel y su potencial de ataque militar, las preocupaciones iraníes se agudizan aún más.²⁴

A pesar de la conocida animadversión estadounidense hacia Irán, diversos factores apuntan en sentido contrario al, en ocasiones, considerado como inevitable choque de carácter extremo entre los dos actores. En primer lugar, las enormes dificultades militares que afrontan las fuerzas estadounidenses en territorio iraquí; los altos costes económicos y en bajas que ha enfrentado desde la invasión en 2003; el no calculado impacto que supone la resistencia iraquí con el perfeccionamiento de sus tácticas y estrategias para la guerra irregular, y la reconocida crisis

²⁴ Para ampliar al respecto consultar Luis Mesa Delmonte, «The U.S. Global Redeployment, Iran's Strategic Encirclement and the Nuclear Issue. Some Facts at the Beginning of 2005», *Cuadernos de Trabajo del Centro de Estudios de Asia y África*, N° 6, El Colegio de México, 2005.

de credibilidad de la política estadounidense a escala internacional, pero especialmente en la región de Oriente Medio y el mundo islámico. Esto hace muy improbable que Washington tenga las mínimas condiciones para abrir otro frente bélico en la zona.

Además, la invasión y ocupación del territorio iraní por fuerzas estadounidenses es una opción totalmente descartable en las circunstancias actuales por varios factores: la enorme extensión del país, su diversidad geográfica, los muy fuertes sentimientos nacionalistas de la población, el alto nivel combativo y de sustentación ideológica de sus dos estructuras militares (ejército y Guardianes de la Revolución), así como el énfasis que se ha puesto en los últimos años en perfeccionar un esquema de defensa y lucha convencional asimétrica.

Sin embargo, no se pueden descartar otros escenarios. En lugar de pensar en términos de invasión y ocupación, es más factible imaginar escenarios para determinadas coyunturas críticas que conciban, por ejemplo, golpes preventivos o acciones «quirúrgicas» dirigidas contra instalaciones nucleares y estratégicas, por parte de Estados Unidos o Israel. Cualquier acción semejante sería interpretada por Irán como un ataque coordinado entre Washington y Tel Aviv y generaría respuestas en ambas direcciones. En varias ocasiones los dirigentes iraníes han señalado que responderían en algunas de sus áreas de influencia, por ejemplo en territorio afgano, iraquí, libanés, la región del Pérsico o incluso en una dimensión más global. Según el líder supremo, el ayatolá Ali Jamenei: «Si el enemigo tiene la audacia de dañarnos o invadirnos, nuestra respuesta no estará limitada a las fronteras de nuestro país (...) si alguien lastima a nuestro pueblo e invade nuestro país, pondremos en peligro a sus intereses en cualquier lugar del mundo».²⁵

En la actual coyuntura energética mundial, cualquier acción de carácter bélico —así como las potenciales respuestas iraníes, que podrían afectar al flujo de productos energéticos por aguas del Pérsico— dispararía aún más los precios del crudo y tendría un impacto muy negativo en toda la economía global.

²⁵ Declaración del líder supremo, Ali Jamenei, aparecida en el diario *Kayhan*, 6 de julio de 2004, y citada por Ayelet Savyon, «Iran's Nuclear Policy Crisis», The Middle East Media Research Institute, *Inquiry and Analysis Series*, N° 189, 21 de septiembre de 2004, disponible en: <http://memri.org/bin/articles.cgi?Page=archives&Area=ia&ID=IA18904>.

Otros factores constituyen interesantes paradojas y merecen ser analizados. Por ejemplo, dos de las principales amenazas que tuvo que enfrentar la República Islámica de Irán (el régimen talibán, con el que estuvo a punto de iniciar un conflicto armado en 1998, y el Irak de Sadam Husein, que le causó ocho años de cruenta y costosa guerra entre 1980 y 1988), fueron eliminados en los años 2002 y 2003 respectivamente, por sendas operaciones militares estadounidenses. No obstante, han surgido nuevas preocupaciones porque estas amenazas han sido sustituidas por una nueva realidad: contar con países limítrofes ocupados militarmente por Estados Unidos.

Otra cuestión evidente es que el cauce que ha mostrado el proceso de recomposición política en Irak, en el que Washington favoreció desde el primer momento un nuevo papel preponderante para la mayoría chií, ha sido visto con un alto grado de satisfacción por parte del pensamiento iraní. En ocasiones, Estados Unidos ha criticado a Irán por tratar de obtener ventajas de la situación iraquí, pero otras veces le ha reconocido un papel positivo y colaborador hacia el conflicto en Irak.

Estas tendencias paralelas, de contradicciones y señales positivas, propiciaron un interesante punto de contacto cuando, a comienzos de 2005, Irán firmó un acuerdo con una subsidiaria de Halliburton Company,²⁶ para la explotación de gas natural en su enorme yacimiento de South Pars. El acuerdo, además de mostrar las grandes complejidades que pueden darse en esta difícil relación bilateral, está acompañado de una alta carga de simbolismo y no podría ser explicado estrictamente en términos técnicos.

En la proyección estadounidense hacia Irán se repite la idea de emplear la «diplomacia en primera opción», todo el tiempo acompañada de una retórica de carácter más fuerte que insiste en que «todas las opciones permanecen abiertas», incluso las militares. Este discurso se ha complementado con acciones concretas y numerosas especulaciones que podrían ser consideradas como preludio para un futuro ataque (o al

²⁶ El acuerdo, que generará importantes beneficios económicos, fue concertado con una subsidiaria de la compañía registrada en Islas Caimán. La compañía estadounidense, de la cual el vicepresidente Richard Cheney fue director ejecutivo, abrió incluso una oficina en Teherán. Consultar al respecto a Jefferson Morley, «Halliburton Doing Business with the Axis of Evil», *The Washington Post*, 3 de febrero de 2005, disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A58298-2005Feb2.html>.

menos, tal como ha sido la percepción predominante dentro del pensamiento iraní, como ingredientes de una fuerte estrategia de «guerra psicológica»).

En varios momentos del año 2005 surgieron comentarios acerca de:²⁷

- Penetración del espacio aéreo iraní por parte de aviones de combate estadounidenses, así como por aviones no tripulados, para realizar acciones de espionaje electrónico.
- Misiones de infiltración y reconocimiento terrestres.
- Intensificación de la recopilación de información de inteligencia, especialmente sobre emplazamientos nucleares, para ser destruidos en el futuro con ataques quirúrgicos y operaciones comando.
- Perfeccionamiento de los planes de ataque por parte del Pentágono y del Comando Central.
- Elaboración de nuevas estimaciones de inteligencia por parte de órganos como el Comité de Inteligencia del Senado y el Consejo de Inteligencia Nacional.

En lo que se refiere a Israel, las principales figuras políticas del país han repetido en varias ocasiones que consideran a Irán la principal amenaza para la existencia del estado, que Irán podría construir su primer artefacto nuclear en menos de dos años, y que las preocupaciones sobre Irán afectan a toda la comunidad internacional, pues sus misiles podían alcanzar territorio europeo. Varios estrategas israelíes insistieron, incluso, en plantear como necesario un golpe preventivo contra las instalaciones nucleares iraníes, antes de que fuera demasiado tarde. De acuerdo con esto, se continuaron perfeccionando los planes de ataque contra el nuevo reactor nuclear y varios otros sitios de interés (recor-

²⁷ Consultar al respecto, por ejemplo, al muy citado artículo de Seymour M. Hersh, «The Coming Wars», *The New Yorker*, enero de 2005, disponible en: http://www.newyorker.com/fact/content/?050124fa_fact; Richard Sale, «USAF playing cat and mouse game over Iran», *World Peace Herald*, 26 de enero de 2005, disponible en: <http://www.wpherald.com/storyview.php?StoryID=20050126-045615-4690r>; y Dafna Linzer, «U.S. Uses Drones to Probe Iran For Arms», *The Washington Post*, 13 de febrero de 2005, p. A 01, disponible en: <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A19820-2005Feb12>.

dando las acciones contra el reactor nuclear iraquí de Osirak en 1981), mientras que la Fuerza Aérea israelí siguió efectuando prácticas a escala en el desierto de Negev, para la destrucción del reactor de Bushehr.

El ex primer ministro israelí, Ariel Sharon, fue explícito al declarar que: «No podemos aceptar un Irán con armas nucleares. Esto es claro para nosotros, por lo que estamos llevando adelante todas las preparaciones necesarias, para estar listos ante tal situación».²⁸ Esta línea israelí se completó al darse a conocer que el plan de ataque estaba totalmente listo y que se contemplaba ejecutarlo para marzo de 2006, si la comunidad internacional no era capaz de llevar el caso iraní ante el Consejo de Seguridad.²⁹

Al mismo tiempo en que el presidente Bush ha dado garantías a Israel de que siempre será apoyado frente a la «amenaza iraní», el vicepresidente Richard Cheney ilustraba la volatilidad de la situación al opinar que: «Israel puede hacerlo sin que le sea solicitado (...) los israelíes podrían decidir tomar la iniciativa para la acción y dejarle al resto del mundo la responsabilidad de intentar arreglar la debacle diplomática que se generaría».³⁰

Muchos observadores dudan de que una operación con tales requerimientos pueda ser desarrollada exclusivamente por Israel. La opinión también ha estado presente en algunas valoraciones de estrategias israelíes, que la consideran de alto grado de complejidad y han planteado incertidumbres sobre el impacto real de una acción militar de cara a interrumpir definitivamente el programa iraní. La dispersión geográfica de los numerosos puntos del proyecto nuclear (Arak, Bushehr, Isfahán, Natanz, Saghand, Teherán y cientos de sitios más) es un factor de obligada consideración, además de las nuevas medidas defensivas y de for-

²⁸ Declaración del primer ministro Ariel Sharon citada por Joshua Brilliant, «Sharon: Military option against Iran», despacho cablegráfico, UPI, 1 de diciembre de 2005, disponible en: <http://www.upi.com/InternationalIntelligence/view.php?StoryID=20051201-030324-2100r>.

²⁹ Uzi Mahnaimi y Sarah Baxter, «Israel readies forces for strike on nuclear Iran», *The Sunday Times*, 11 de diciembre de 2005, disponible en: <http://www.timesonline.co.uk/article/0,,2089-1920074,00.html>.

³⁰ «Cheney suggests Israel may attack Iran», *The Washington Times*, 21 de enero de 2005, disponible en: <http://washingtontimes.com/upi-breaking/20050121-073820-2712r.htm>.

tificación que ha adoptado Irán para proteger los lugares más neurálgicos en caso de ataque.

En esta dialéctica de perfeccionamiento del ataque y de la defensa, llaman la atención tanto las recientes compras por parte de Israel de cientos de bombas estadounidenses tipo BLU-109 (ideales para la destrucción de búnkeres profundos), como la adquisición por parte de Irán de sistemas antimisiles avanzados Tor M-1 rusos (capaces de interceptar bombas aéreas y misiles de crucero).³¹

Durante el segundo semestre de 2005 las tensiones verbales entre Irán e Israel aumentaron considerablemente cuando el presidente Mahmoud Ahmadinejad declaró que «Israel debía ser borrado del mapa», que «el holocausto es un mito», y que los judíos israelíes debían ser «reubicados en Alemania o Alaska». Estos pronunciamientos recibieron numerosas críticas internacionales y fueron aprovechados por Israel para insistir en el grado de extremismo y amenaza que representa el régimen islámico, así como para sugerir la expulsión de Irán de Naciones Unidas.

La escalada de comienzos de 2006

La crisis del programa nuclear iraní ocupó de nuevo los principales titulares durante las primeras semanas del año 2006, indicando una tendencia hacia la escalada del conflicto.

Irán decidió reanudar sus trabajos en la planta de enriquecimiento de uranio de Natanz ante el poco avance de sus negociaciones con los países europeos, aunque aclaró que sólo lo hacía con «propósitos investigativos». La medida, sin embargo, fue considerada un nuevo acto de presión y desafío y una «señal desastrosa», especialmente después que los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad le solicitaran individualmente que no diera pasos en esa dirección.

Los miembros del UE-3 declararon que se entraba a una «nueva fase» de aún mayores dificultades, consideraron que el diálogo con Teherán quedaba congelado y anunciaron que estudiarían la factibilidad

³¹ «Russia to sell 29 air defense systems to Iran», diario *Pravda*, 3 de diciembre de 2005, disponible en: http://english.pravda.ru/printed.html?news_id=16570.

de que el OIEA elevara el caso al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Para Estados Unidos, esta actitud era la prueba de las verdaderas intenciones del programa nuclear iraní, y continuaron con los esfuerzos diplomáticos para lograr un mayor nivel de consenso crítico antiiraní, especialmente por parte de Rusia y China. La nueva situación era atractiva para Washington, ya que podía favorecer su viejo deseo de acusar a Irán ante la mayor instancia del organismo internacional.

Durante el mes de enero, el OIEA siguió solicitando a Irán explicaciones sobre la posesión de documentación para la fabricación de «esferas metálicas de uranio» (proceso de indudable carácter estratégico),³² así como sobre otros puntos de su programa nuclear. Teherán respondió autorizando, por primera vez, inspecciones en la desmantelada instalación militar de Lavisan. En ella, los expertos de la agencia tomaron muestras para detectar partículas de uranio y ver si efectivamente el lugar estuvo vinculado a algún proyecto nuclear secreto.³³ Teherán también advirtió de que, si el OIEA elevaba el caso al Consejo de Seguridad, cesaría su cooperación voluntaria con la agencia y reanudaría su programa nuclear de forma total.

La reunión de la Junta de Gobernadores del OIEA, el 4 de febrero de 2006, aprobó una importante resolución que expresaba «serias preocupaciones» sobre el programa iraní, y acordó informar de ello al Consejo de Seguridad de la ONU. Con 27 votos a favor, tres en contra y cinco abstenciones,³⁴ la resolución exhortó a Irán a suspender todas sus actividades relacionadas con el enriquecimiento, a ratificar el Protocolo

³² Elaine Sciolino y William J. Broad, «Atomic Agency Sees Possible Link of Military to Iran Nuclear Work», *The New York Times*, 1 de febrero de 2006, disponible en: <http://www.nytimes.com/2006/02/01/international/middleeast/01iran.html>.

³³ Consultar al respecto a Elaine Sciolino y Michael Slackman, «Before Nuclear Regulators' Meeting, Iran Allows Inspectors Access to One Site», *The New York Times*, 30 de enero de 2006, disponible en: <http://www.nci.org/06nci/01-31/05.htm>.

³⁴ Fue muy representativo que Rusia y China, actores más cercanos a Irán y que se oponen a acciones militares en su contra y a la adopción de condenas en el Consejo de Seguridad, votaron a favor de la resolución, lo que fue muestra de sus compartidas preocupaciones y de sus desacuerdos con la posición desafiante iraní. Además de los países europeos, varios «tercermundistas» como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Egipto, Ghana, India, Yemen y otros también votaron por la resolución. Las abstenciones fueron de Argelia, Bielorrusia, Indonesia, Libia y Suráfrica. Cuba, Siria y Venezuela votaron contra la resolución.

Adicional del TNP, a promover la transparencia y a cooperar totalmente con la agencia.

En esa oportunidad no se decidió elevar inmediatamente el caso al Consejo de Seguridad sino esperar hasta el mes de marzo de 2006, fecha que el director general del OIEA, Mohamed El Baradei, debía presentar un nuevo informe al respecto. Con ello se dio un poco más de tiempo para que Teherán recuperara el complejo proceso negociador, cambiara su posición y abandonara los desafíos.

Un punto importante incluido en la resolución, y que en cierta medida respondió a las percepciones de seguridad iraníes, fue el inciso que reconoce que «una solución al asunto iraní podría contribuir a los esfuerzos globales de no proliferación y a lograr el objetivo de un Oriente Medio libre de armas de destrucción masiva, incluyendo sus medios portadores».³⁵ La idea, propuesta por Egipto, respaldada por Europa y fuertemente rechazada por Estados Unidos, se convirtió en términos prácticos en una crítica indirecta a Israel y a su carácter estratégico nuclear, un tema constantemente expresado por los políticos iraníes y otros actores regionales e internacionales.

La respuesta iraní fue inmediata y en línea con lo que ya había planteado.³⁶ Teherán anunció que cesaba la aplicación voluntaria del protocolo adicional, por lo que ya no se permitirían las visitas sorpresa de los inspectores del OIEA, y comunicó que retiraría los sellos de seguridad de sus instalaciones y reanudaría las labores de enriquecimiento de uranio, aunque al mismo tiempo insistía en que todas las actividades conservarían su carácter pacífico dentro del marco del TNP.

El presidente Ahmadinejad hizo un amago de retirarse del TNP en su discurso con motivo del 27º aniversario de la revolución iraní, cuando declaró: «La República Islámica ha llevado adelante su programa dentro del marco del OIEA y del Tratado de No Proliferación (...) Pero si vemos que quieren utilizar las regulaciones del TNP para despojar-

³⁵ «Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran», Resolution adopted on 4 February 2006, International Atomic Energy Agency, Board of Governors, GOV/2006/14.

³⁶ Una ley aprobada por el Parlamento (*Majlis*) iraní a fines de 2005 y firmada por el presidente Ahmadinejad reguló que, en caso de que Irán fuera sometido al Consejo de Seguridad, el gobierno estaría obligado a abandonar las suspensiones voluntarias y llevar adelante sus programas en materia nuclear.

nos de nuestros derechos, sepan que el pueblo va a revisar su política en este sentido».³⁷ Esta posición más dura fue contrarrestada por otras declaraciones de la cancillería iraní, que insistió en que el país no abandonaría al TNP, al tiempo que importantes figuras políticas como el presidente del Consejo del Discernimiento, Hashemí Rafsanjani, y el ex portavoz del Parlamento, Mehdi Karroubi, llamaban a abstenerse de desarrollar políticas «imprudentes» o de «fuerza», y por el contrario «recuperar el diálogo y actuar de manera inteligente».³⁸

La notable agudización del conflicto tuvo, como ingredientes añadidos, una posición más dura de Francia (cuando su canciller Douste-Blazy acusó por primera vez a Irán de desarrollar un programa nuclear militar secreto)³⁹ y la nueva petición de 75 millones de dólares que hizo al Congreso la secretaria de Estado Condoleezza Rice, para apoyar a la oposición iraní y aumentar las presiones contra el gobierno de Teherán.⁴⁰

A inicios de febrero, y como parte de su respuesta, Irán anunció que se posponían «indefinidamente» las conversaciones nucleares con Rusia. Sin embargo, esto no ocurrió así y este canal diplomático se recuperó a finales de mes, cuando ambas partes acordaron los principios básicos para establecer una «empresa conjunta» para el enriquecimiento de uranio. Teherán aclaró que este paso se abandonaría si definitivamente el tema era elevado al Consejo de Seguridad.⁴¹

En ese momento, quedaban muchas dudas respecto a qué posición

³⁷ Citados en Nazila Fathi, «Bracing for Penalties, Iran Threatens to Withdraw From Nuclear Treaty», *The New York Times*, 12 de febrero de 2006, disponible en: <http://www.nytimes.com/2006/02/12/international/middleeast/12iran.html>

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Citado en Paul Carrel, «France says Iran has secret nuclear program», Reuters, 16 de febrero de 2006, disponible en: http://www.defencetalk.com/news/publish/article_004946.php

⁴⁰ «Rice signals shift in Iran policy», BBC News, 16 de febrero de 2006, disponible en: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/4719890.stm>. Del total de 75 millones, cincuenta se destinarán a efectuar transmisiones radiales y televisivas 24 horas diarias hacia Irán; quince a apoyar grupos sindicales y de derechos humanos; cinco para el intercambio de estudiantes, y otros cinco para desarrollar sitios web independientes en farsi.

⁴¹ «Iran, Rusia agree on nuclear deal», Al Yazira, 27 de febrero de 2006, disponible en: <http://english.aljazeera.net/NR/exeres/D0EEB0C8-801D-4168-9606-2534E1F5D9AD.htm>. Los negociadores iraníes insistieron durante estas conversaciones en que sus científicos debían participar en el proceso de enriquecimiento, y en que no abandonarían sus labores de investigación nuclear en suelo iraní.

adoptarían actores clave como Rusia y China (ambos con grandes intereses económicos en Irán), en el caso de que la crisis fuera analizada por el máximo órgano de Naciones Unidas; o sobre cuál sería la naturaleza y alcance de posibles medidas punitivas que pudieran contar con cierto grado de consenso entre los principales responsables de la toma de decisiones. La opción rusa se presentaba como la variante negociadora más realista.

El desencadenamiento bélico conservaba su potencialidad, pero también aparecía cargado de incertidumbres respecto al alcance de posibles respuestas iraníes, u otras manifestaciones impredecibles que podrían generarse desde el mundo islámico principalmente, ya bien irritado con diversos elementos antagonistas generados en una atmósfera de campaña de lucha contra el terrorismo y de repetida insistencia en visiones estereotipadas de corte islamofóbico.

También hay que tener en cuenta que la simple escalada del conflicto tiene un impacto inmediato en los ya elevados precios del petróleo, una situación que sería aún más catastrófica para la economía mundial en caso de que se desarrolle un escenario militar.

De cualquier manera, la escalada de tensión parece mucho más el reflejo de un juego de presiones o estrategia de «golpe por golpe» entre Irán y varios estados de la comunidad internacional, que un esquema de inminente connotación estratégica nuclear. Aunque existen diversos pronósticos respecto al tiempo que Irán necesitaría para fabricar un artefacto nuclear, la mayor parte de los estudios estima que el proyecto aún requeriría entre cinco y diez años.⁴² En la actualidad solamente tiene instaladas 164 centrifugadoras en su «cascada» de enriquecimiento en la planta de Natanz, muy lejos de las miles requeridas para producir cantidades suficientes de uranio enriquecido para una bomba nuclear.⁴³ Según Joseph Cirincione, director del proyecto de no proliferación de la

⁴² La Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos y el prestigioso International Institute for Strategic Studies de Londres, tienen estimaciones de aproximadamente diez años. Sarah Buckley y Paul Rincon, «Iran years from nuclear bomb», BBC News, 12 de enero de 2006, disponible en: http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/4606356.stm.

⁴³ Los iraníes están obligados primero a reparar su cascada de enriquecimiento en la planta de Natanz, ya que una parte considerable de sus centrifugadoras se han visto afectadas por la suspensión de las actividades durante dos años.

⁴⁴ Entrevista: «Cirincione: Iran's New Hard Line President Pushing Iran toward Security Council Action on Nuclear Issues», Council on Foreign Relations, 5 de enero de 2006, disponible en: <http://www.cfr.org/publications/9495/cirincione.html>.

Carnegie Endowment for International Peace:⁴⁴ «Les quedan años antes de que puedan perfeccionar las tecnologías necesarias para producir uranio enriquecido para las barras de combustible, o uranio altamente enriquecido para armas nucleares (...) Hoy conocemos mucho más sobre el programa nuclear iraní que hace tres años, cuando estas instalaciones secretas fueron reveladas. Hemos tenido tres años de inspecciones. El programa es sofisticado, pero se encuentra relativamente en una fase temprana. Todavía no han perfeccionado las técnicas para convertir el uranio en el hexafluoruro de uranio necesario para alimentar las centrifugadoras (...), tampoco han logrado que la cascada de centrifugadoras funcione de manera apropiada. Aún les queda un largo camino por andar».

Irán debe valorar muy bien su juego negociador de alto riesgo, y estará obligado a volver a bajar el tono de sus demandas maximalistas en aras de la restauración del diálogo y de su cooperación con el OIEA. En lugar de favorecer un mayor aislamiento y la adopción de medidas en su contra, lo más útil sería seguir trabajando para encontrar soluciones intermedias y compromisos que sean congruentes con el proyecto nacional iraní, no enfrentarse a sus pocos aliados en esta disputa y no propiciar que «el mundo pierda la paciencia con Irán» según palabras de Mohamed El Baradei. Todo ello, aunque esto suponga posponer la consecución de algunos de sus más legítimos derechos.

Para la comunidad internacional, el reto es hacer todos los esfuerzos posibles para distender este conflicto, dando total prioridad a las opciones negociadoras. El trabajo a favor de la no proliferación, el desarme y el fortalecimiento de la paz mundial deberá ir acompañado de una constante crítica a las visiones parcializadas y hegemónicas de grandes potencias, así como de la defensa del derecho de la República Islámica de Irán y de cualquier otro miembro de la comunidad de naciones a desarrollar un programa nuclear completo de carácter pacífico. Hay que garantizar la universalidad de la aplicación de los deberes y derechos dentro del TNP y aclarar cualquier tipo de incongruencia, evitando que éste sirva como plataforma para otorgar o no acceso a la tecnología nuclear en función de consideraciones de carácter político o basadas en altas cuotas de poder global.

AMÉRICA LATINA

I. REDEFINICIÓN DE LA DEMOCRACIA EN LA REGIÓN ANDINA: NUEVOS ACTORES Y PROPUESTAS INDÍGENAS

*Nieves Zúñiga García-Falces**

La democracia es un sistema político universalmente aceptado y defendido. En América Latina fue el sistema de gobierno por el que se apostó después de las dictaduras, debido a que se consideraba el más adecuado para solventar los problemas que se generaron entonces. Pero, tras más de veinte años de ejercicio, las democracias latinoamericanas no gozan de la estabilidad y consolidación requeridas para lograr el desarrollo y progreso nacional a los que se asocia tal régimen político. Por el contrario, en numerosos países las sociedades cuestionan seriamente a los gobiernos democráticos y la democracia sufre una fuerte crisis de legitimidad. El apoyo popular a esta forma de gobierno viene determinado por la resolución de los problemas económicos y el fin de la pobreza. Los sondeos indican que el 48,1% de los latinoamericanos considera más importante el desarrollo económico que la democracia.¹

La situación es especialmente grave en países como Ecuador, Bolivia o Perú, donde existe una fuerte inestabilidad determinada por la debilidad de los gobiernos, graves crisis económicas y una gran brecha que separa a los gobiernos de las sociedades, lo que deriva en situaciones conflictivas. Las políticas económicas son la principal causa de las

* Nieves Zúñiga García-Falces es investigadora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y redactora jefe de la revista *Papeles de cuestiones internacionales*. La autora quiere agradecer de forma muy especial a David Barrientos las valiosas conversaciones en las que surgieron algunas de las ideas aquí expuestas (responsabilidad única de la autora), su constante y generosa ayuda y tantos momentos compartidos.

¹ PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires, 2004.

manifestaciones de los movimientos sociales, que salen a la calle demandando cambios profundos y, en ocasiones, provocando la salida precipitada de presidentes. Entre ellos destaca el movimiento indígena, que en los últimos años se ha convertido en el principal actor social y político en Ecuador y Bolivia.

Bajo la bandera de la democracia se sitúan diversos planteamientos y prácticas, a menudo contradictorias. La situación en el contexto andino es objeto de numerosos debates referidos a las causas de las crisis, los responsables de las mismas y sus consecuencias. Ante las demandas de los movimientos sociales y, en especial, del movimiento indígena, el problema de fondo es la necesidad de replantear tres principios democráticos básicos: la representación, el reconocimiento y la participación. Las demandas del movimiento indígena, logros como la elección en diciembre de 2005 de Evo Morales —el primer presidente indígena de América Latina desde, que en la segunda mitad del siglo XIX, Benito Juárez fuera elegido presidente de México— y la ineficacia de las medidas gubernamentales para resolver las crisis (más enfocadas a sus manifestaciones que a sus causas), hacen pensar en la necesidad de un replanteamiento del ejercicio democrático y de la estructura del estado nación desde el punto de vista teórico, y en la reformulación de las relaciones entre los gobiernos y la sociedad.

Democracias andinas: características y problemáticas comunes

Tras los gobiernos militares, en Ecuador, Bolivia y Perú la democracia fue presentada como una de las condiciones para la estabilidad política y la participación en el sistema internacional. Para ello se implantó un régimen de democracia representativa impulsado desde el exterior y asociado a las políticas de ajuste y al sistema económico neoliberal. Esta dinámica trajo consigo la subordinación de la política a la economía y el debilitamiento del estado como garante del bienestar de los ciudadanos, pues se priorizó una política económica basada en la privatización, la concentración y la acumulación financiera. Consecuencia de ello fue la restricción del gasto público en ámbitos esenciales como la salud y la educación.

El crecimiento económico sostenido, logrado como consecuencia de esta política económica, no ha tenido un reflejo en la disminución de

las desigualdades y en la reducción de la pobreza. Por el contrario, la situación de la población pobre se ha agravado y otros sectores han pasado a engrosar los índices de pobreza. Estudios generales sobre América Latina indican que, en 1998, más de cincuenta millones de personas pertenecientes a la clase media se convirtieron en nuevos pobres. A finales de febrero de 2002, la población pobre aumentó en veinte millones.² En 2002, en Bolivia, el umbral de la pobreza nacional se situaba en el 62,7%, en Ecuador en el 35% y en Perú en el 49%.³

Mientras la economía se convertía en la protagonista de la gestión gubernamental, la ideología política de los gobiernos quedaba relegada a un segundo plano. Independientemente del partido en el poder, todos han continuado con la misma política económica. Ello ha alimentado el desencanto ciudadano hacia el sistema y las instituciones democráticas. Ante las protestas de una ciudadanía descontenta, la respuesta estatal se ha basado principalmente en reformas institucionales de baja intensidad.

Las instituciones estatales no se han adaptado a tiempo a los cambios económicos y sociales de las sociedades andinas. El obsoleto funcionamiento del poder legislativo ha originado una extendida deslegitimidad del Parlamento y el Congreso.⁴ La pugna entre legislativo y ejecutivo ha supuesto una progresiva pérdida de importancia del primero y la abdicación de algunas de sus funciones, perdiendo su papel de contrapeso del ejecutivo (que ha aprovechado estos vacíos para ejercer más poder). Por otro lado, las reformas constitucionales llevadas a cabo atribuyen mayores poderes al presidente, lo que resulta en una concentración del poder en su persona, en detrimento de las demás instituciones democráticas y especialmente del Congreso.⁵ El poder judicial tampoco

² CEPAL, *Panorama social en América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, 2004. En: www.eclac.org/publicaciones/DesarrolloSocial/9/LCG2209PE/Sintesis_2003_esp.pdf.

³ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. En: http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/pdf/HDR05_sp_complete.pdf.

⁴ La confianza de la ciudadanía en el Congreso (en puntuación de 1 a 4, significando el 4 mucha confianza) es: Bolivia 1,68; Ecuador 1,49; Perú 1,89. Son datos del informe del PNUD, *La democracia en América Latina*, Op. Cit.

⁵ Ver José Sánchez-Parga, «Democracia, política y sociedad en la región andina» y Eduardo Toche, «Balance de la democracia en la región andina», en *Retos y perspectivas de la democracia en la región andina*, ALOP, Costa Rica, 2004.

goza de una valoración positiva por parte de la ciudadanía.⁶ Varias son las causas de su baja aceptación: el restringido acceso a los servicios de justicia de muchos ciudadanos, la percepción de injerencia política en las decisiones judiciales y la corrupción.

A estos problemas hay que añadir la corrupción y el clientelismo en las elites políticas. Todo ello ha generado una profunda decepción en la ciudadanía respecto de los dirigentes y ha derivado en una «desciudadanización» de la sociedad (pérdida de derechos civiles, políticos y sociales), en un deterioro de la cohesión social con relación a la creciente segmentación y ruptura del tejido social, y en fuertes conflictos sociales.

Los términos del debate

La búsqueda de explicaciones y responsabilidades por las crisis democráticas en estos países sitúa el debate en los siguientes términos.

Gobierno y régimen democrático(s)

Algunos sostienen que la democracia en la región andina se ha convertido en un soporte corrupto, que legitima gobiernos injustos y antipopulares, que atentan contra las igualdades y libertades de los ciudadanos.⁷ Sin discutir la existencia de estos problemas, vale la pena detenerse en la responsabilidad sobre los mismos.

Al mismo tiempo que en ocasiones los gobiernos no actúan de acuerdo a los parámetros democráticos, los ciudadanos salen a la calle para protestar por la gestión política y económica de sus representantes políticos. Atender a este hecho exige diferenciar entre el régimen democrático —entendido como la estructura política que permite a la ciudadanía ejercer su derecho a manifestar oposición al gobierno— y el gobierno democrático —entendido como los representantes políticos que ostentan el poder en un momento determinado—. Un ejemplo es la amenaza, en enero de 2006, del partido Pachakutik de Ecuador

⁶ La confianza de la ciudadanía en el poder judicial (en puntuación de 1 a 4, significando el 4 mucha confianza) es: Bolivia 1,79; Ecuador 1,66; Perú 1,74. Son datos del informe del PNUD, *La democracia en América Latina*, Op. Cit.

⁷ José Sánchez-Parga, Op. Cit.

al gobierno de Alfredo Palacio de enjuiciarlo si suscribe el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Otro sería el amparo constitucional que la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE) ha presentado contra el gobierno ecuatoriano para impedir la firma, por traición a la patria y falta de respeto a la Constitución.⁸ De estos hechos se deduce la conciencia de vivir en democracia, y por tanto de poseer la capacidad de delimitar los poderes de los encargados de tomar decisiones públicas, como condición obligatoria para que la democracia persista. Por tanto, sería más correcto responsabilizar de los fracasos políticos a los gobiernos, y no a la democracia, y defender y potenciar el escenario democrático que existe para cambiar la situación.

Problema de gobernanza o de gobernabilidad

El debate sobre la crisis de la democracia en la América Latina también se establece en términos de gobernabilidad —entendida como las condiciones que permiten la acción del gobierno— o de gobernanza —referida al arte o manera de gobernar—. En la Declaración de Santiago, de 2003, firmada por los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), la situación se plantea como un problema de gobernabilidad.⁹ Otros estudios, sin embargo, apuntan a las políticas gubernamentales como las responsables de las crisis.

Las principales impulsoras del concepto de gobernabilidad fueron las instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Ante los efectos negativos de las políticas económicas que impulsaban, se empeñaron en el diseño de estrategias para optimizar el funcionamiento del mercado y otorgar legitimidad a los regímenes democráticos que sustentaban. La praxis política estuvo marcada fundamentalmente por unas reformas constitucionales e institucionales que, además de no tener la eficacia deseada, desembocaron en crisis políticas y sociales. El discurso de la gobernabilidad ha estado en boca de los dirigentes y políticos latinoamericanos y ha desempeñado, a menudo, el papel de cortina de humo frente a los proble-

⁸ «Ecuador: amenaza de partido indígena ante eventual firma del TLC», Agencia DPA, 28 de enero de 2006.

⁹ En: http://www.cdemo.cl/pdf/DECLARACION_DE_SANTIAGO_ESP.pdf

mas que acechaban a sus sociedades.¹⁰ En ocasiones este concepto ha sido utilizado por ciertos gobiernos para incrementar los poderes del ejecutivo.

Algunos cuestionan si el modo de los movimientos sociales de ejercer el derecho a la libertad de expresión es democrático. Las manifestaciones han adquirido la forma de levantamientos, basados en la desobediencia civil pacífica, bloqueos de carreteras y concentraciones en ciudades. El nivel de tensión ha llevado en ocasiones a provocar la salida de presidentes, como la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia en octubre de 2003, o el derrocamiento del ecuatoriano Jamil Mahuad en enero de 2000, por la ocupación de indígenas y militares de la sede del gobierno.¹¹ La pregunta es si los pueblos disponen de otros modos de comunicación y participación para ser atendidos por sus gobiernos.

Por otro lado, con frecuencia, los gobiernos no han sido capaces de responder a las demandas de la población y su reacción ha sido el uso de la fuerza contra los manifestantes. Ejemplos de ello fueron los enfrentamientos armados con la población provocados por la acción policial y militar contra los participantes en el levantamiento que, en septiembre y octubre de 2003, protestaba por la gestión del gas del entonces presidente de Bolivia Gonzalo Sánchez de Lozada.¹² El balance fue de más de ochenta muertos y alrededor de 400 heridos. Situaciones similares se vivieron en los levantamientos de Ecuador en 2000 y en 2001, cuando se paralizaron las carreteras y alrededor de 4.000 indígenas se concentraron en Quito en contra de la dolarización instaurada por Gustavo Noboa.¹³

Circunscribir el problema en términos de gobernanza o de gobernabilidad trasluce, en definitiva, la adjudicación de responsabili-

¹⁰ Manuel Alcántara, «Gobernabilidad en América Latina y la aparición de nuevos actores», en Salvador Martí y José M^a Sanahuja (Eds.), *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2004, p. 23.

¹¹ Javier Ponce, *Y la madrugada los sorprendió en el poder*, Planeta, Quito, 2000.

¹² Nieves Zúñiga García-Falces, «Demanda social y oposición estatal por recursos nacionales. El caso de Bolivia», en Manuela Mesa y Mabel González Bustelo (Eds.), *Escenarios de conflicto, Irak y el desorden mundial. Anuario CIP 2004*, Icaria-CIP, Barcelona, 2004, pp. 179-191.

¹³ Nieves Zúñiga García-Falces, «Ecuador en crisis: ¿lucha étnica o social?», en *Papeles de cuestiones internacionales*, 'Nº 74, primavera de 2001, pp. 97-101.

dades al gobierno o a la sociedad. Si bien en ocasiones son reales tanto la mala gobernanza como la ingobernabilidad, la cuestión es preguntarse por su orden de llegada, es decir, por cuál de los dos fenómenos se produjo primero.

Responsabilidades externas o internas

Gran parte de la debilidad de los gobiernos andinos radica en que deben desarrollar su acción sobre la base de agendas preestablecidas, bien desde los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el FMI, o bien desde los parámetros definidos por Estados Unidos en función de sus intereses (lucha contra el narcotráfico y el terrorismo),¹⁴ por la geopolítica petrolera o la cooperación internacional. Esto despierta una fuerte condena por parte de los movimientos anti-globalización y «altermundialistas» —de cuya consolidación en América Latina es fiel reflejo el Foro Social Mundial—, quienes señalan como principales responsables de sus males al neoliberalismo, las instituciones financieras internacionales y Estados Unidos.

La coordinación de las resistencias frente al libre comercio y a la militarización regional tiene exitosos resultados en los distintos movimientos sociales y populares que de forma conjunta, y en el ámbito internacional, trabajan en campañas contra el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o los tratados de libre comercio (TLC), entre otras cuestiones. Los gobiernos se ven acorralados entre satisfacer las demandas de sus ciudadanos y resolver los conflictos sociales que se derivan de ellas, y las directrices externas a las que están sujetos. La tarea de mantener ese difícil equilibrio se complica aún más por la práctica deshonesta de muchos de estos gobiernos, asociada a la corrupción y el clientelismo.

El aumento de las desigualdades y de la pobreza tiene relación con la aplicación del modelo económico neoliberal y las políticas de ajuste estructural, aunque no hay que obviar que los patrones de acumulación y extrema desigualdad en la distribución de la riqueza ya existían con anterioridad en las sociedades latinoamericanas. Esta continuidad hizo

¹⁴ Sobre la política exterior de Estados Unidos hacia la región ver Robert Matthews, «Estados Unidos ante los desafíos de América Latina», en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 93, primavera de 2006.

que no sólo no se redujera la pobreza sino que aumentara. Ambos factores han colaborado en la capacidad de los grupos de poder económico de las sociedades latinoamericanas y de los organismos internacionales para imponer sus intereses en las políticas gubernamentales. Esto fue determinante para que el régimen democrático se asociara a un modelo de concentración y acumulación sentido como injusto por la población.¹⁵

Estos planteamientos marcan la discusión sobre la particular situación vivida en los países andinos y resultan de gran importancia, pues moldean discursos y definen prácticas y conductas. Sin embargo, el punto central del debate tiene que ver con tres derechos ciudadanos básicos —a la representación, al reconocimiento y a la participación— cuya garantía, imprescindible para la consolidación democrática, es muy cuestionada.

La representación política: crisis de los partidos tradicionales y nuevos líderes

La crisis de los partidos políticos tradicionales es un factor fundamental de la debilidad democrática en la región. Los partidos no han servido de puente e intermediario entre los gobiernos y la ciudadanía, y esto ha generado un vacío y desconexión entre quienes gestionan el poder y el pueblo. Tampoco han cumplido otras funciones como hacer docencia política democrática, formular proyectos nacionales, convocar la participación ciudadana u ofrecer representantes calificados, lo que ha favorecido la pérdida de confianza en ellos como actores políticos.¹⁶

Entre las debilidades de los partidos tradicionales se pueden señalar: la falta de creatividad y déficit intelectual, su adicción al clientelismo y su incapacidad para representar las demandas de los ciudadanos. En los últimos años también han mostrado inactividad en cuanto al desarrollo intelectual y una ausencia de creatividad respecto a la elaboración de programas políticos adaptados a las necesidades de la sociedad. Más bien han mantenido programas basados en ideologías importadas y alejadas del interés público nacional (fundamentalmente en materia econó-

¹⁵ Eduardo Toche, *Op. Cit.*

¹⁶ La confianza de la ciudadanía en los partidos políticos (en puntuación de 1 a 4, significando el 4 mucha confianza) es: Bolivia 1,40; Ecuador 1,45; Perú 1,63. Son datos del informe del PNUD, *La democracia en América Latina*, *Op. Cit.*

mica), negando así la actividad de reflexión y la exigencia renovadora propia de toda ideología política en la que los principios deben acompañar a la realidad en la que se aplicarían.¹⁷

La práctica clientelar de los partidos se achaca a los intereses particulares de sus miembros de ocupar puestos en el organigrama estatal y ser beneficiarios del poder del presidente elegido. Esto implica que, a menudo, cumplen su función de diseñar políticas públicas para la mejora de la calidad de vida exclusivamente en los periodos electorales. Tampoco han acogido y dado respuesta a las demandas de los ciudadanos. Cabe preguntarse si se ha debido a una falta de capacidad o a la ausencia de voluntad e interés por establecer la comunicación con los distintos sectores de la sociedad, lo que ha hecho que se conviertan, no en representantes de la sociedad, sino en grupos cerrados de interés cuya estructura es válida para llegar al poder. Su impopularidad se ve todavía más mermada por las acusaciones de corrupción que salpican a buena parte de ellos, y en ocasiones también son considerados evasores de impuestos.

La falta de representación es especialmente evidente con respecto a sectores históricamente excluidos, como los indígenas o afrodescendientes. La equidad en el procedimiento de toma de decisiones que implica la democracia supone escuchar y tener en cuenta los intereses y perspectivas tanto de las mayorías como de las minorías. Pero, como señala Will Kymlicka, los derechos políticos individuales (derecho a votar, a presentarse en las elecciones, a organizarse políticamente y a defender públicamente sus derechos) pueden resultar insuficientes para representar equitativamente estas diferencias.¹⁸ Por ejemplo, la representación en el legislativo o ejecutivo de indígenas o afrodescendientes en Ecuador, Perú o Bolivia ha sido muy reducida, aunque eso no signifique que sus derechos individuales se hayan visto reducidos.¹⁹

¹⁷ José Rodríguez Elizondo, «América Latina: el fantasma de otra década perdida», en *El pulso de América Latina*, Fundación Seminario de Investigación para la Paz-Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2004, pp. 30-38.

¹⁸ Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona, 1995, pp. 183-184.

¹⁹ Cabe señalar el carácter no minoritario cuantitativamente hablando de la población indígena en estos tres países. La población indígena en Bolivia se sitúa entre el 55% y el 70% (según la fuente), en Ecuador es el 35% y en Perú el 47%. Independientemente de los altos porcentajes de población indígena, estos pueblos han sido considerados como minorías en términos políticos.

De acuerdo a la teoría democrática clásica, la representación se basa en el procedimiento de elección de los representantes y no en atributos personales como el origen étnico o el sexo. Según esta definición de la representación, los ciudadanos están representados si han participado del proceso de elección, independientemente de si el candidato elegido tiene características personales compartidas. Sin embargo, asunto distinto es plantear qué oportunidades tienen los ciudadanos con determinadas características para optar a ser elegidos como representantes políticos. Sin entrar en el debate teórico sobre los derechos de representación de grupo,²⁰ la realidad andina lleva a remontarse a las razones por las que los grupos indígenas no han estado representados en el ámbito nacional hasta ahora. Esta cuestión tiene que ver con las oportunidades de participación y, en un paso anterior, con las condiciones socio-económicas y educativas que permiten ejercer los derechos ciudadanos.²¹ Esto implica plantearse cómo subsanar de manera democrática una discriminación sufrida como grupo (por el hecho de ser indígena).

Con las independencias, los partidos políticos latinoamericanos adoptaron ideologías foráneas cuyos principios no se adaptaban a la realidad nacional ni regional. De la misma forma, se acogió también la estructura —el estado nación— que sostendría el sistema de la democracia y el funcionar político y económico aplicado al otro lado del océano, sin una acomodación a la heterogeneidad existente.

A principios del siglo XX, el socialismo acogió la cuestión indígena y la interpretó bajo los parámetros de la lucha de clases y en relación con un problema de tierra. El principal impulsor de ello fue José Carlos Mariátegui, en Perú, quien en 1928 afirmó: «La cuestión indígena arranca de nuestra economía. Tiene sus raíces en el régimen de propiedad de la tierra. Cualquier intento de resolverla con medidas de administración o policía, con métodos de enseñanza o con obras de vialidad, constituye un trabajo superficial o adjetivo mientras subsista la feudalidad de los

²⁰ Sobre este tema ver Will Kymlicka, *Op. Cit.*, pp. 183-209.

²¹ Según el informe del Banco Mundial, *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*, de mayo de 2005, ser indígena aumenta la probabilidad de un individuo de ser pobre, y los índices de pobreza entre la población indígena no sólo son más altos sino que además disminuyen más lentamente. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, el 25% de la pobreza en países como Bolivia, Brasil, Guatemala y Perú se debe en exclusiva a razones de raza y origen étnico.

gamonales».²² Aproximadamente a partir de 1970, con la corriente del indigenismo crítico o indianismo,²³ los pueblos indígenas se desligaron de la izquierda clásica, pues no respondía a sus intereses como pueblos con una identidad cultural distinta. Este momento coincide con el proceso de conformación de los movimientos indígenas organizados.

En Ecuador, los pueblos indígenas demuestran una gran capacidad organizativa que discurre desde lo local a lo nacional. En 1986 se creó la CONAIE, organización de carácter nacional que aglutina a las organizaciones indígenas regionales de la sierra, la Amazonía y la costa.²⁴ En 1996 se formó el Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, brazo político de la CONAIE, que además de indígenas incluye a otros sectores sociales mestizos (trabajadores, campesinos, ecologistas...) y afroecuatorianos.²⁵

La creación de formaciones políticas a partir de movimientos sociales, un fenómeno común también en Bolivia y Perú, ha sido la forma de lograr la representación de los sectores más marginados en un contexto de vacío político. En Bolivia, el Movimiento al Socialismo (MAS), liderado por Evo Morales, surgió del sindicalismo cocalero con el objetivo de representar en el Parlamento los intereses de un sector campesino presionado por el gobierno para la erradicación del cultivo de coca,

²² José Carlos Mariátegui, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Amauta, Lima, 2002, p. 35.

²³ El indianismo es una corriente de pensamiento que se desarrolla en los años setenta y cuestiona el indigenismo oficial de integración. El indianismo constituye el conjunto de las demandas políticas y culturales de un gran número de organizaciones indígenas que comparten el rechazo a la uniformidad cultural que implica la integración nacional, y abogan por el establecimiento de nuevas relaciones entre los pueblos indios y los estados. Nieves Zúñiga García-Falces, «Emergencia del movimiento indígena en América Latina: de objeto a sujeto», en Salvador Martí y Josep M^a Sanahuja (Eds.), *Op. Cit.*, p. 40.

²⁴ Sobre el movimiento indígena en Ecuador ver Nieves Zúñiga García-Falces, *Informe Ecuador. Serie Indigenismo*, CIP-FUHEM, Madrid, 2002; de la misma autora, «Un estudio de caso: los derechos de los pueblos indígenas en Ecuador», en Fernando Mariño y Daniel Oliva (Eds.), *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Universidad Carlos III, DYKINSON, Madrid, 2004, pp. 195-208.

²⁵ Sobre este tema ver Flavia Freidenberg, «Fracturas sociales y sistemas de partidos en Ecuador: la traducción política de un cleavage étnico», y Francisco Sánchez López, «No somos parte del gobierno, somos gobierno. Un análisis del movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País», en Salvador Martí y Josep M^a Sanahuja (Eds.), *Op. Cit.*

en el marco de los programas contra el narcotráfico impulsados por Estados Unidos. El movimiento indígena boliviano también evolucionó políticamente mediante la conformación del Movimiento Indianista Pachacuti (MIP), liderado por Felipe Quispe. En Perú destaca el Movimiento Etnocacerista, cuyo líder es el militar retirado Antauro Humala, que promueve un ultranacionalismo militar, califica de «falsa» la democracia peruana y reclama la «democracia revolucionaria» promulgada por Hugo Chávez, así como la defensa de la revolución bolivariana.²⁶ Ollanta Humala, su hermano, es el candidato presidencial por el Partido Nacionalista de Ollanta Humala, originado en este movimiento. Humala posee un discurso populista y anti-sistema y se define como nacionalista, anti-imperialista y anti-globalización. Cabe destacar el apoyo popular a algunos de estos movimientos. Ollanta Humala cuenta con un importante apoyo procedente principalmente de los sectores más populares, los jóvenes del ejército y algunos sectores indígenas, que le sitúan el primero en las encuestas de cara a las elecciones, con el 21,7% de los votos, por delante de la conservadora Lourdes Flores con el 21,2%. Evo Morales ganó con el 53,74% de los votos, muy por encima de su máximo rival, el conservador Jorge Tuto Quiroga, que obtuvo el 28,60%.²⁷

Parece que estos nuevos líderes tienen más atractivo por los personajes y su carácter populista que por las ideologías. En este sentido, Humala señaló que «hasta ahora no se ha entendido que en el país (Perú) los términos de derecha e izquierda ya pasaron. Ahora el debate es entre los que quieren cambiar el sistema y los que quieren defenderlo».²⁸ En sus discursos se concentra una posición bien definida y compartida hacia el exterior, que identifica a Estados Unidos y al neoliberalismo como el «enemigo», lo que les acerca al apoyo de Fidel Castro en Cuba y Chávez en Venezuela. En materia interna muestran su radical oposición

²⁶ Para más información sobre estos movimientos ver Nieves Zúñiga García-Falces, «Bolivia, Ecuador y Perú: emergencia social e inestabilidad», en Manuela Mesa y Mabel González Bustelo (Eds.), *Cartografías del poder: Hegemonía y respuestas. Anuario CIP 2005*, Icaria-CIP, Barcelona, 2005, pp. 277-293.

²⁷ Sobre las elecciones en Bolivia ver en este mismo número del *Anuario CIP* el artículo de Dirk Kruijt.

²⁸ Ángel Páez, «El insondable camino de Humala», IPS, enero de 2006, en: <http://bolivar.c.topica.com/maepmgabnDjLbQQY1Nb/>.

a la corrupción, en ocasiones de manera preocupante como Humala,²⁹ y comparten la reivindicación del proyecto bolivariano, e incluso del imperio incaico a través de la recuperación del Tawantinsuyo. Cabe señalar la utilización interesada en sus discursos de la cuestión étnica, más próxima al efectismo que al compromiso real.³⁰

Los movimientos sociales como actores políticos

El abandono por parte de los partidos políticos de su faceta integradora ha supuesto que tareas como la formulación de los temas de agenda, la generación de identidades y la movilización de los ciudadanos se hayan desplazado a otros actores colectivos con vocación socializadora.³¹ Esto implicó también una ampliación y diversificación de enfoques y del debate, más allá de los términos partidistas.

El protagonismo y la forma adquirida por los movimientos sociales es el resultado de problemáticas y tensiones reprimidas, alimentadas con el tiempo y que ahora se han expresado gracias a una coyuntura de oportunidades políticas con las siguientes características:³²

- El acceso a las elites políticas (las divisiones entre las elites crearon para los líderes políticos la necesidad de ganar adeptos entre la población).

²⁹ El movimiento etnocacerista propone, contra la corrupción, restablecer una ley de Simón Bolívar de 1824, que castiga con la pena de muerte a los que malgastan o se apropian del presupuesto del estado. En: www.peru.com/noticias/ideos/2005/1/8/DetalleDocumento_183637.asp.

³⁰ En este sentido destaca el discurso de Ollanta, que habla de la importancia de lo étnico al mismo tiempo que reivindica el discurso de Mariátegui (que, si bien defendió los derechos de los indígenas, lo hizo desde el universalismo y no desde la diferenciación cultural como ahora reivindican estos). Nina Pacari y otros líderes indígenas han advertido sobre la falsedad de ciertos defensores de los derechos indígenas que surgen repentinamente y utilizan la cuestión indígena en beneficio de sus propios intereses.

³¹ Hasta aproximadamente los años setenta, con el objetivo de integrar a las masas, los partidos políticos desarrollaban redes y asociaciones que cubrían diversos aspectos de la vida cotidiana de los ciudadanos. Estos partidos de masas de naturaleza integradora, además de pedir el voto, elaboraban identidades colectivas y focalizaban los temas que tenían que estar en la agenda política desde las bases. Salvador Martí i Puig, «Los nuevos movimientos sociales en América Latina», *Op. Cit.*, p. 201.

³² *Ibidem*, pp. 205-208.

- La disponibilidad de aliados influyentes (por ejemplo, el apoyo del movimiento ecologista a la causa indígena supuso un factor muy importante para la visibilización e influencia de este movimiento).
- Coincidencia con una coyuntura internacional que favorece procesos de movilización en cadena. Este factor es especialmente relevante con relación a la coincidencia de movimientos sociales, tanto de toda América Latina como de otros continentes, en su rechazo por la globalización económica (en concreto, en el contexto latinoamericano, por los tratados de libre comercio como el ALCA o el TLC) o la política de Estados Unidos, y que tiene su mejor ejemplo en la descentralización del Foro Social Mundial de 2006, celebrado en Brasil, Malí y Pakistán. Como una sucesión en cadena parece también la popularidad de líderes como Castro, Chávez, Morales o Humala.

En la actualidad, los movimientos sociales se han convertido en los principales actores colectivos políticos y en la máxima oposición a los gobiernos. El éxito de algunos de ellos tiene que ver con su capacidad para elaborar marcos de interpretación de la realidad que conectan con el sentir colectivo de las bases. Dichos marcos adjudican responsabilidades por los problemas (Estados Unidos y quienes personifican el neoliberalismo económico) y estimulan a la movilización y acción colectiva.

Pero mientras unos los ven con esperanza y un posible camino para la resolución de sus problemas, otros los perciben como conflictivos e incluso como amenazas para la seguridad nacional. En este sentido llama la atención un informe de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) estadounidense, en el que se declara que los movimientos indígenas de resistencia constituyen una nueva amenaza que América Latina deberá enfrentar.³³ En Chile, algunos sectores del movimiento mapuche son interpretados con los códigos de la lucha antiterrorista promovida por Estados Unidos, y calificados como grupos subversivos o cercanos al terrorismo.

³³ En: <http://www.odci.gov/cia/reports/globaltrends2015/globaltrends2015.pdf>.

El reconocimiento y la participación: la realidad indígena

Charles Taylor sostuvo que la falta de reconocimiento o un reconocimiento en términos negativos puede constituir una forma de opresión.³⁴ La llegada de la democracia trajo consigo la política del reconocimiento igualitario como principio constitutivo de la teoría democrática. Taylor señala que el universalismo siguió al tránsito del honor a la dignidad igual de todos los ciudadanos, que se traduce en la igualdad de derechos.³⁵

El reconocimiento público a las culturas indígenas fue tan tardío que no pudo evitar la internalización, por parte de sus miembros, de estereotipos como «no desarrollados» o «inferiores». No fue hasta los años ochenta y noventa cuando los países latinoamericanos reconocieron en sus Constituciones el carácter pluricultural del estado.³⁶ Este fue un primer paso importante, pero no suficiente para resolver la discriminación de los indígenas. El principio de ciudadanía igualitaria fue universalmente aceptado, pero las condiciones de pobreza han impedido a los sectores que la han padecido, como los pueblos indígenas o los afrodescendientes, ejercer sus derechos, pasando a conformarse como ciudadanos de segunda categoría. Las condiciones de pobreza impiden el desarrollo ciudadano y esta discriminación retroalimenta la pobreza, lo que constituye un círculo vicioso.

El reconocimiento es el primer paso de la trayectoria democrática, y condición imprescindible para ejercer los derechos de participación y representación. En la región andina, el ejercicio de la democracia representativa, caracterizada por un fuerte presidencialismo, hace que la responsabilidad del buen gobierno recaiga en exceso en una persona (el presidente) o un pequeño grupo. El pueblo, sin embargo, demanda más participación de la sociedad civil. Los métodos que se plantean para

³⁴ Charles Taylor, *Multiculturalismo y la «política del reconocimiento»*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Para un completo estudio sobre los reconocimientos constitucionales de la cuestión indígena ver Cletus Gregor Barié, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, Abya Yala, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Gobierno de México), Banco Mundial-Fideicomiso Noruego, La Paz, 2003.

lograrlo son la celebración de Asambleas Constituyentes y la descentralización del poder central. El fortalecimiento de los gobiernos locales ha sido una de las principales vías de reforma de los aparatos estatales, con el fin de reducir las desigualdades atribuidas al centralismo. Aunque no siempre se ha logrado este objetivo y ha habido dificultades, ha favorecido la representación y participación política del sector indígena en el ámbito local.³⁷

En opinión de Kymlicka, la descentralización política por sí misma no refuerza ni satisface las necesidades de las minorías nacionales si no va asociada al aumento de la capacidad de autogobierno del grupo. Kymlicka sostiene que «el autogobierno no exige una descentralización de poder general, sino el reconocimiento explícito de los grupos nacionales, mediante mecanismos tales como los derechos lingüísticos, los derechos territoriales, la distribución asimétrica de poderes y la redefinición de las fronteras políticas».³⁸

Propuestas políticas indígenas

Los pueblos indígenas cuestionan la democracia representativa, coercitiva y excluyente —especialmente con ellos—, y la estructura del estado nación, como mecanismos justos y adecuados para la realidad social heterogénea de los países en los que habitan. En palabras de Nina Pacari, los pueblos indígenas enfrentan un «sistema político monoétnico».³⁹ Su propuesta se basa, por ello, en una democracia más participativa y en una estructura de estado plurinacional. Atendiendo a esta reivindicación de integración diferenciada pero no subordinada, el desafío está en encontrar el equilibrio justo entre la política de la dignidad igualitaria (referida al carácter universal de los derechos y obligaciones que corresponden a todo ser humano) y la política de la diferencia (re-

³⁷ En Ecuador, mientras que en 1986 había cuatro alcaldías indígenas en las elecciones municipales y seccionales de mayo de 2000 salieron 36 alcaldías indígenas de un total de 225 nacionales, y cinco prefecturas provinciales de las 22 del país. Entre concejales, consejeros y juntas parroquiales sumaron alrededor de 200 autoridades propias.

³⁸ Will Kymlicka, *Op.Cit.*, p. 105.

³⁹ Nina Pacari, «La participación política de la mujer indígena en el Parlamento ecuatoriano. Una tarea pendiente», IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance).

conocer la identidad única de cada individuo o grupo, que lo diferencia de los demás y le da el carácter de autenticidad).

De forma general, los ejes del discurso indígena estratégicos en su acción política son la interculturalidad y la plurinacionalidad. La primera supone la incorporación del conocimiento indígena al saber oficial para de esta forma reformular las posiciones de poder. La segunda implicaría una refundación del estado.

En Ecuador, ante el fracaso del proyecto homogeneizador del estado nacional, el movimiento indígena propone la construcción de un estado plurinacional, con el fin de establecer una sociedad más democrática. El principal impulsor de este proyecto es la CONAIE. Galo Ramón Valarezo señala como principales características de la propuesta las siguientes:⁴⁰

- Plural: no se trata de una propuesta centralizada en un proyecto unitario, sino que es el resultado del conjunto de iniciativas, formas de resistencia, creaciones y propuestas elaboradas por las diversas nacionalidades indias desde sus organizaciones de base. Se redefinen, nutren y reelaboran al hilo del debate con los diferentes pueblos, otros sectores sociales y movimientos indígenas americanos, así como miembros de la sociedad no indígena.
- Contemporánea: a pesar de tener una dimensión histórica, no es una «utopía nativista» de retorno al pasado, excluyente, antimoderna o fundamentalista. Por el contrario asume la existencia del estado nacional ecuatoriano, la vigencia de una sociedad nacional consolidada y las condiciones del mundo moderno actual.
- Pluriétnica, interregional y pluriclasista: no consiste en una propuesta de los indios para los indios sino que se dirige a todas las sociedades, regiones y clases que forman Ecuador.
- Crítica: se trata de una propuesta profundamente crítica porque cuestiona los aspectos básicos y constitutivos de la nación ecuatoriana, la estructura del estado nación, el sistema político, el modelo de desarrollo, el modo de vida y los valores de la sociedad blanco-mestiza.

⁴⁰ Galo Ramón Valarezo, «Estado plurinacional: una propuesta innovadora atrapa-da en viejos conceptos», en VV AA, *Pueblos indios, estado y derecho*, Corporación Editora Nacional, Abya-Yala, CORPEA, Taller Cultural Causanacunchic, ILDIS, Quito, 1992, pp. 20-22.

- Alternativa: permite una interpretación alternativa y original de la historia. Plantea una revalorización de los pueblos indios que es, a su vez, una revalorización de la propia sociedad nacional.

La construcción del estado plurinacional se basa en el reconocimiento de las distintas nacionalidades y se articula en torno a dos ejes: la participación política en la vida nacional y las autonomías, entendidas como regímenes de participación local.

Los pueblos indígenas demandan una ciudadanía que englobe el reconocimiento de su identidad cultural (autonomía, territorio, derechos colectivos), igualdad de derechos como ciudadanos de los estados en los que habitan y justicia en el acceso a los bienes públicos. A través de la autodeterminación, pretenden hacer efectivo su derecho a mantener sus formas de vida dentro de los estados constitucionales, que aseguren el respeto y apoyen su desarrollo de acuerdo a sus propias identidades. Esta propuesta no se plantea de forma cerrada sino que, al igual que con el estado plurinacional, se debe llegar a ella a través del consenso. Se trata de que «desde los diferentes aportes se logre la estructuración de un estado mucho más democrático, mucho más participativo que desgraciadamente hasta hoy no existe», afirma Luis Macas.⁴¹

Teniendo en cuenta que la idea de democracia deriva su poder precisamente de la idea de la autodeterminación, entendida como el derecho de los miembros de una comunidad política de poder elegir libremente las condiciones de su asociación, surge la cuestión de si el planteamiento de autonomía indígena es democrático. La autonomía, entendida como estructura que permita a los pueblos indígenas desarrollarse como tales sin dejar de formar parte del estado, es democrática en el sentido de que constituye una forma de distribución del poder. Atendiendo a las dos ideas básicas que componen el principio de autonomía —la autodeterminación de las personas y el gobierno democrático limitado— el punto de conflicto entre la teoría liberal respecto a la autonomía y la demanda indígena es el sujeto portador de ese derecho: el individuo en el primer caso y el grupo en el segundo. Otro punto controvertido con relación a la demanda indígena tiene que ver con en qué medi-

⁴¹ Entrevista a Luis Macas, actual presidente de la CONAIE y ex ministro de Agricultura durante parte del gobierno de Lucio Gutiérrez, realizada en noviembre de 2001.

da los derechos colectivos, que contempla su demanda de autonomía, puede comprometer los derechos humanos de los miembros del grupo.

John Rawls definió el principio de autonomía como un principio político. Un principio, por tanto, como argumenta David Held, arraigado en la cultura política pública de la sociedad democrática y construido en los recursos conceptuales e institucionales de la cultura democrática occidental.⁴² Esta idea da cuenta de los desafíos que las demandas indígenas presentan para la teoría democrática, partiendo de la adopción de sus propios conceptos. En este sentido cabe señalar las contribuciones de los indígenas como sujetos activos en el sistema jurídico internacional, referidas a la autodeterminación.

El ordenamiento jurídico internacional ha entendido la autodeterminación como el derecho de los pueblos colonizados a formar un estado independiente. Esta disposición, junto a la defensa de la soberanía, la integridad territorial y la unidad política de los estados, ha generado el conflicto en lo que respecta a la ampliación del concepto de «pueblo» planteado por los indígenas (que va más allá de los procesos de descolonización). Con sus demandas, como señala James Anaya, estos pueblos han mostrado que existen otras formas superiores o más justas de asociación humana, no únicamente la del estado nacional. Por tanto, la autodeterminación no sólo se puede lograr a través de un estado independiente, sino a través del desarrollo de mecanismos consensuados, adaptados a cada contexto, y que reconocen a los pueblos indígenas derechos de autonomía de acuerdo a sus pautas culturales, así como derechos de participación en los procesos políticos de los estados en los que viven.⁴³ En definitiva se trata de una cuestión de difícil resolución y

⁴² David Held afina todavía más y fundamenta cómo el principio de la autonomía procede de sólo una de las tradiciones centrales de la democracia occidental, como es la tradición democrática liberal. David Held, *La democracia y el orden global*, Paidós, Barcelona, 1997, pp.181-195.

⁴³ Sobre este asunto ver James Anaya, *Los pueblos indígenas en el Derecho Internacional*, Trotta, Universidad Internacional de Andalucía, Madrid, 2005. También ver Nieves Zúñiga García-Falces, «Los pueblos indígenas y el sistema internacional: formalización jurídica, participación y desafíos», ponencia presentada en las jornadas *Pueblos indígenas en América Latina*, Fundación La Caixa, Barcelona, abril de 2005. Sobre la autodeterminación de los pueblos ver Daniele Archibugi, «Un análisis crítico de la autodeterminación de los pueblos», en Manuela Mesa y Mabel González Bustelo (Eds.), *Escenarios de conflicto, Irak y el desorden mundial. Anuario CIP 2004*, Icaria-CIP, Barcelona, 2004, pp. 277-300.

que tiene que ver con el históricamente polémico equilibrio entre la soberanía estatal y la soberanía popular (es decir, los límites del estado y los límites del pueblo).

Mirando hacia el futuro: cohesión social y lealtad

La elección de Evo Morales como presidente de Bolivia ha ido acompañada de expresiones como «se abre el camino de la esperanza», «el pueblo al poder» o «el cambio de la historia», procedentes de distintos sectores sociales y desde todos los puntos de América Latina. La mayoría que ahora es representada en Bolivia, que rompe con el carácter minoritario de anteriores gobiernos, da cuenta de la diversidad que define a las sociedades latinoamericanas y promete combatir la homogeneidad, antes pretendida con el «mito del mestizaje» y ahora trasladada a la estandarización de medidas políticas y económicas importadas que no han funcionado.

En la región andina ahora se habla de la refundación del estado y del protagonismo del pueblo. La incorporación de nuevos actores a la vida política de los estados puede ser interpretada en clave negativa, como fruto del fracaso de la democracia, pero también en clave positiva, como la modernización y dinamismo de un régimen político que está abriendo los ojos a la realidad en la que se aplica. En este momento de oportunidad no hay que olvidar principios como la lealtad, requisito imprescindible de la cohesión social necesaria para que el estado pueda existir y funcionar. Como sostiene Ignacio David Barrientos, no hay que confundir cohesión con homogeneidad. En este sentido afirma: «La mayor cohesión social surge como consecuencia del reconocimiento recíproco, fundado en la participación igualitaria y la justicia redistributiva, que formen la convicción de un proyecto y destino común».⁴⁴ El desafío radica en abordar la plurinacionalidad como una tarea de redemocratización y en mantener la identidad plural sin romper la cohesión social. El reconocimiento de la diferencia puede servir para reforzar la identidad nacional-estatal sin perjuicio de la identidad etnocultural. Una autoridad

⁴⁴ Ignacio Barrientos Pardo, «Identidad y lealtad: pueblos indígenas e inmigrantes», en *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 76, invierno de 2001-2002, p. 56.

política tradicional mapuche, Juana Calfunao, decidió renunciar a su nacionalidad chilena porque, según dice, el estado chileno no le garantiza su integridad y su vida. A cambio demanda la libre autodeterminación como pueblo mapuche para decidir libremente sobre su territorio.⁴⁵ De este significativo ejemplo se deduce la importancia de la lealtad para la cohesión social y la supervivencia del estado.

La ciudadanía debe generar una identidad compartida, una identidad ciudadana, que requiere lealtad tanto al estado como a los ciudadanos. Y la democracia se presenta como el único sistema que permite desarrollar la capacidad humana de mostrar pertenencias múltiples y complementarias. Si la ciudadanía democrática, en la medida que integra, pero a la vez distingue, es en sí misma un tipo de identidad fuerte y aglutinadora, la lealtad fundamental se profesa a la democracia, pues es la única que no busca la eliminación de las otras identidades (y siempre que esto sea así).⁴⁶

En la región andina, la desconfianza de gran parte de la ciudadanía por la democracia como el sistema político más adecuado, si no es capaz de conllevar un desarrollo económico equitativo, reduce el mérito de este sistema político a la posibilidad de cambiar los gobiernos. Un primer paso sería no resolver los actuales conflictos respondiendo únicamente a sus manifestaciones —como hasta ahora han hecho los gobiernos, provocando una acumulación de problemas y que sean visualizados como antagonistas y enemigos— sino atender a sus causas. Desde diferentes sectores sociales se demanda que la democracia no tenga exclusivamente una dimensión económica como hasta ahora, sino que incorpore la dimensión cultural. En esta línea puede residir la coherencia entre la teoría y la práctica democráticas.

⁴⁵ «Chile: Juana Calfunao renuncia a su ciudadanía», en *Prensa indígena*, 9 de enero de 2006, en: <http://www.redindigena.net/noticias/boletines/index.html>

⁴⁶ Ignacio Barrientos Pardo, *Op. Cit.*



II. BOLIVIA. PASADO DE PROBLEMAS, ¿FUTURO DE ESPERANZAS?

*Dirk Kruijt**

La elección de Evo Morales como presidente de Bolivia en diciembre de 2005, con un 54% de los votos, y su toma del poder en enero de 2006, junto con un gabinete cuya mayoría refleja una descendencia indígena y sindicalista, ha iniciado un nuevo periodo para Bolivia. En línea con los resultados electorales recientes en América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Venezuela, Uruguay) el gobierno es de clara tendencia de izquierda. El partido que asume el poder, el Movimiento al Socialismo (MAS), obtuvo la victoria después de varios años de conflicto social, encabezado por movimientos sociales que pertenecieron, o tenían fuerte sintonía, con esta formación política del nuevo presidente Morales.

Una serie de brechas sociales y políticas han dado luz a este interesante fenómeno de «democracia de la calle» que puso fin a dos gobiernos consecutivos, el de Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003) y el de Carlos Mesa (2003-2005). La inestabilidad política de los últimos cinco años, de 2000 a 2005, se debe al incumplimiento de las esperanzas durante décadas de frustrada emancipación económica, social y política para grandes segmentos de ciudadanos de segunda clase: los pueblos indígenas, los pobres rurales y la inmensa nueva clase de sectores informales urbanos en las aglomeraciones metropolitanas más importantes del país: La Paz/El Alto, Cochabamba y Santa Cruz.

Bolivia es el estado sucesor de lo que en la época precolombina era el estado aymara. En su momento conquistado por el imperio incaico, mantuvo cierta autonomía lingüística, religiosa y cultural. De los nueve

* Dirk Kruijt es profesor de Estudios de Desarrollo en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Utrecht.

millones de habitantes del país, el 70% ha sido clasificado, según datos censales, como indígena.¹ Unos 2,3 millones de personas en el altiplano boliviano son de etnia quechua y otros dos millones de etnia aymara. En la parte oriental predominan los guaraníes y los mestizos guaraníes.

Junto con Paraguay, Bolivia es el único país de Suramérica sin salida al mar. Unificado en épocas coloniales con Perú como el «Alto Perú» —la extensión étnica y geográfica del sureste peruano—, ambos países conformaron la Federación peruana-boliviana desde su independencia hasta 1840. Entre 1840 y 1940, el país perdió por causa de guerras y de conflictos fronterizos con sus vecinos casi la mitad de su territorio original, en favor de Perú (Madre de Dios y parte de Loreto), Chile (la costa del Pacífico alrededor de Antofagasta), Brasil (Mato Grosso y Arce) y Paraguay (el Gran Chaco y el Chaco Central).

La cultura política boliviana durante la mayor parte de los siglos XIX y XX ha sido autoritaria, centralista y represiva. Entre la independencia en 1825 y finales de los años setenta del siglo XX, el país llegó a tener un record mundial de golpes de estado: un golpe militar cada once meses.² Al calificar el papel histórico de las fuerzas del orden en el país, la conclusión es que actuaron en general como vigilantes del orden establecido y silenciando las demandas del pueblo. En un momento, durante la revolución de 1952, las fuerzas de la policía se unieron a los sindicatos mineros y campesinos y lograron vencer a las Fuerzas Armadas.³ Después de los años revolucionarios, los militares tomaron de nuevo

¹ Por otro lado, los informes recientes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mencionan que el 70% de la población boliviana se considera mestizo. Pero cualquiera que sea la definición o la percepción, la etnicidad implica una línea divisoria marcada.

² Llegando a un total de 189 golpes. Ver Michael Radu, «The end of Bolivia?», e-note FPRI, 25 de diciembre de 2005, Foreign Policy Research Institute, Washington, en: www.fpri.org. Incluso durante la guerra del Pacífico contra Chile en el siglo XIX los oficiales del ejército, mandado desde La Paz para defender la patria, lograron perderse en el desierto y regresaron a la capital para iniciar un golpe. Ver Jacinto López, *Historia de la guerra del guano y del salitre o la Guerra del Pacífico entre Chile, Bolivia y el Perú*, Ediciones Documentos, Lima, 1979 (edición facsímil del original de 1930).

³ Por influencia de EE UU las Fuerzas Armadas siguieron existiendo. Los dos presidentes post-revolucionarios, Siles (1956-1960) y Paz Estenssoro (1960-1964), redujeron tanto el presupuesto como el número del personal, para tener una «institución pacificante» para «mantener el orden dentro de la Revolución». Juan Ramón Quintana Taborga, *Soldados y ciudadanos: Un estudio crítico sobre el servicio militar obligatorio en Bolivia*, Fundación PIEB, La Paz, 1998, pp. 68-69.

el manejo del país. Los gobiernos de Hugo Banzer y Luis García Mesa tuvieron una reputación nefasta, entre otras cosas por sus lazos con la emergente industria cocalera. Hasta 1982, la regla de oro del gobierno de turno era economía de la elite, dominación militar y represión de los movimientos populares.

En 1982 se restableció la democracia. El primer gobierno democrático, de tendencia izquierdista, tuvo muy poca suerte y el país entró en un proceso de inflación extrema. Tuvo que confrontar la resistencia tanto de los empresarios como de los sindicatos.⁴ A continuación, una serie de gobiernos de tinte liberal-conservador gobernó el país dentro de las líneas del llamado Consenso de Washington, implementando programas de ajuste estructural y asentando el orden democrático formal. Se consolidó un sistema de democracia multipartidaria con elecciones libres, con la legalidad dentro de un sistema económico liberal, de libre comercio, atención al sector privado y privatizaciones (llamadas «capitalizaciones» en Bolivia) de las empresas estatales.

Entre 1985 y 2000 el país pasó por un periodo de estabilidad monetaria y gubernamental. La influencia de las Fuerzas Armadas en la política interna se redujo de manera considerable y las fuerzas del orden (militares y policía) funcionaron dentro del contexto de la ley. El orden liberal-conservador estuvo basado en los tres partidos políticos tradicionales.⁵ Durante las dos últimas décadas del siglo XX, los tres partidos participaron en alianzas informales y coaliciones de gobierno. Hasta su desintegración en el comienzo del actual siglo, este sistema de alianzas y coaliciones, llamado de «democracia pactada», era (o aparentaba ser) moderado, no polarizado y subsidiario.

Durante el periodo de la democracia pactada se lanzaron una serie de reformas económicas y sociales. Se consolidó un sistema económico liberal de mercado, se redujo el papel del estado dentro de la economía, se privatizaron muchas de las empresas estatales, se reorganizó el sistema de pensiones y jubilaciones, se descentralizó la estructura centralista del estado, se promulgó la Ley de Participación Social, enfatizando el

⁴ Marcela Nogales, *Hacia un sector público más eficiente. La experiencia del Banco Central de Bolivia*, Banco Central de Bolivia, La Paz (versión de 5 de diciembre de 2005, pp. 2-3).

⁵ La ADN (Alianza Democrática Nacionalista), el MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria) y el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario).

papel de municipios y gobiernos locales, etc. En términos macroeconómicos, Bolivia ganó estabilidad: se redujo la brecha presupuestaria, el Producto Interior Bruto (PIB) creció a un promedio del 4% anual en los años noventa, y tanto la exportación de gas natural y de productos de soja como el influjo de remesas aseguraron la estabilidad. En estos años, sin embargo, se redujo el empleo en la economía formal y, como consecuencia, también el papel del sistema sindical tradicional.

Vistos en retrospectiva, los quince años de estabilidad económica y política, en un contexto democrático y en ausencia de la tutela militar, fueron también un periodo de regeneración de las demandas y de las organizaciones populares de los «olvidados» pueblos indígenas, así como de la nueva subclase urbana informal de los centros metropolitanos. En estos años prosperaron nuevos movimientos sociales que significaban una reconstitución de los excluidos del orden tradicional y una expresión del nuevo sistema vigente: informales urbanos, etnias indígenas, desempleados, jubilados y pensionistas, campesinos sin tierra, asociaciones de base comunales urbanas y rurales, corrientes regionalistas... Todo ellos emergerían a finales de los años noventa como nuevos actores sociales y políticos.⁶

La inestabilidad política: 2000-2005

En el año 2000, de repente, se produjo una implosión del sistema político establecido en los años ochenta y noventa. Aparentemente de la nada surgieron nuevos movimientos sociales que tomaron la calle, se deshicieron en dos ocasiones (en 2003 y 2005) del presidente de turno, y se constituyeron en un movimiento político que a finales del año 2005 daría lugar a una victoria del candidato opositor, Evo Morales.

La aparente crisis política no fue acompañada por una crisis económica. Al contrario, en términos macroeconómicos el país seguía manteniendo su perfil anterior. El crecimiento económico continuó con un promedio anual del 2,8% entre 1997 y 2003, mejor que la media de

⁶ Caty Luz Zárate, «El conflicto social en Bolivia: A la búsqueda de una interculturalidad incluyente», *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 91, otoño de 2005, pp. 125–131.

América Latina.⁷ El Fondo Monetario Internacional (FMI) incluso aplaudió los logros macroeconómicos conseguidos entre 2000 y 2005.⁸ La preponderancia de la economía ilícita, basada en la producción y el procesamiento de coca, se redujo.⁹ Entre 1988 y 2002,¹⁰ la aportación porcentual del cultivo de coca al PIB bajó del 9% hasta el 2%, mientras el número de cultivadores pasaba de 56.000 a 17.000.¹¹ El número de hectáreas en cultivo también se redujo, entre 1996 y 2000, de 48.100 hasta 14.600.¹² Sin embargo la política antinarcótics, aplaudida y en su mayor parte financiada por EE UU, tuvo dos consecuencias colaterales: la resistencia de los pequeños productores, los coccaleros, encabezados por líderes como Evo Morales y Felipe Quispe; y el surgimiento de formas de protesta de los nuevos movimientos sociales emergentes (bloques de carreteras, marchas de sacrificio, etc.).

El comportamiento de la pobreza, por otro lado, no coincidió con el continuo crecimiento macroeconómico. Entre 1989 y 2002 la incidencia en toda América Latina pasó del 48% hasta el 44%. Mientras tanto, en Bolivia pasó del 61% al 62%.¹³ La informalidad urbana presenta un perfil igualmente dramático: en América Latina pasó del 43% en 1990 al 47% en 2004; en Bolivia, en 2002 (único año en que la Organización Internacional del Trabajo menciona al país) era del 67%.¹⁴

⁷ Se utiliza aquí el «Key Indicators Sheet» producido por el SIMA del Banco Mundial y citado en Robert J. Anderson *et al.*, *Bolivia. Country Assistance Evaluation*, World Bank – Country Evaluation and Regional Relations / Operations Evaluation Department, Washington, septiembre de 2005 (Report # 33493), p. 42.

⁸ Véase FMI, *Bolivia. Public Expenditure Management* (2005), *Bolivia. Estado de deuda externa* (2005), *Bolivia. Sixth Review under the Stand By Agreement* (2005).

⁹ Una parte del cultivo en la región de Yungas es legal.

¹⁰ Básicamente durante el gobierno, esta vez democráticamente elegido, del ex presidente Banzer y su ex vicepresidente y sucesor después de su muerte Quiroga Ramírez.

¹¹ PNUD, *Informe Nacional del Desarrollo Humano. Bolivia*, PNUD, La Paz, 2004, p. 66. En: <http://idh.pnud.bo/webportal/Publicaciones/InformeNacional/INDH2004>

¹² Eduardo A. Gamarra, «Has Bolivia Won the War? Lessons from Plan Dignidad», en Menno Vellinga (Ed.), *The Political Economy of the Drug Industry. Latin America and the International System*, University of Florida Press, Gainesville, 2004, pp. 36 y 41.

¹³ PNUD, *Op. Cit.*, p. 68.

¹⁴ OIT, *2005 Labour Overview Latin America and the Caribbean (First Semester Advance Report)*, Organización Internacional de Trabajo para América Latina y el Caribe, Lima, 2005, pp. 90-95. En: <http://www.oit.org.pe/portal/index.php>.

Éste es el principal problema no resuelto de Bolivia: la emancipación, postergada y obstaculizada durante siglos, de los pueblos indígenas y de los nuevos excluidos urbanos y rurales, ex migrantes rurales que se establecieron en las aglomeraciones urbanas de La Paz/El Alto, Cochabamba y Santa Cruz y en sus territorios de colonización. Hay al menos dos segmentos nuevos de población que comenzaron a aglutinarse en estos movimientos sociales y políticos, que conquistaron su espacio transformándose en actores de la «democracia de calle» entre 2000 y 2005. En primer lugar, las asociaciones de pobres urbanos, pobladores, informales y juntas vecinales urbanas, cuyo denominador común es la búsqueda de un empleo e ingreso diario y de servicios básicos como agua, desagüe, gas doméstico, luz eléctrica y construcción de vivienda. En segundo lugar, pobres rurales, campesinos e indígenas; los movimientos aymara y quechua con su larga memoria colectiva de lucha y resistencia contra el estado colonial y republicano; los campesinos sin tierra de la región amazónica y los departamentos occidentales, y las organizaciones más recientes de colonizadores (a veces constituidas por ex mineros que, por el cierre de la minería y el desempleo masivo subsiguiente, tenían que ganarse la vida como coccaleros o campesinos sin tierra).

Estas dos categorías representan a los pobres nuevos y viejos, cuya exclusión social se traduce en expresiones políticas de rencor y frustración frente al «sistema» de los ricos, las clases medias, los partidos políticos tradicionales, el Parlamento y, en última instancia, la democracia formal. Las instituciones de la democracia formal son «para los ricos», el Parlamento está poblado por «corruptos». Reiteradamente se pueden percibir el resentimiento de las masas de pobres y excluidos, la indignación de los informales y los indígenas.

Éste no es un problema específico de Bolivia sino una de las brechas de la democracia latinoamericana.¹⁵ Pero como Bolivia es uno de

¹⁵ Véase PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay*, 2004, en: www.democracia.UNDP.org, para los sentimientos y frustraciones de los pobres y excluidos en América Latina, sobre la base de entrevistas con 13.000 ciudadanos de la región. También el artículo de Nieves Zúñiga en este *Anuario* (N. del E.).

los países más pobres del continente y el grado de informalidad y de exclusión es, incluso en términos latinoamericanos, impresionante, el problema se manifiesta aquí de manera aguda. Para entender la actuación y la desesperación de las masas populares hay que darse cuenta de que vienen de la calle y de una cultura de pobreza, sin tiempo para cultivar finas etiquetas formales. Sus líderes pueden ser duros, tal vez de estilo caudillista, pero es el liderazgo que siguen las masas excluidas porque expresan sus esperanzas y desgracias. En este sentido, los integrantes de los nuevos movimientos sociales bolivianos son los hijos de los revolucionarios de 1952.

Entre 1965 y 2000, el gobierno gozó de un amplio apoyo por el sistema de democracia pactada. Se gobernaba mediante gabinetes de coalición y quienes participaban fueron incluidos en las deliberaciones y repartos de funciones. Después de 2000, durante el gobierno del ex general Banzer, todo ello se desintegró. El sistema de coaliciones, los partidos tradicionales y sus bases electorales desaparecieron rápidamente. Los parlamentarios, inseguros, sin disciplina partidaria interna y en proceso de asumir la pérdida de la confianza electoral, se comportaron de manera letárgica, postergaron decisiones o nombramientos y, en general, obstaculizaron la marcha legislativa común por medio de procedimientos y trámites legales.

Cuando la ola de protestas sociales comenzó, en el año 2000, las huelgas, ocupaciones de calles y disturbios no sólo se dirigían contra el presidente de turno sino también contra los parlamentarios y los partidos tradicionales. Las protestas sociales generalmente surgían por asuntos socioeconómicos pero, una vez originadas, rápidamente adquirían un sentido político. De manera recíproca, las organizaciones populares contribuyeron al colapso de los partidos políticos y posteriormente los sustituyeron.

Durante la campaña presidencial de finales del año 2005, ya no eran los partidos políticos de las décadas anteriores los que movilizaban al electorado, sino dos agrupamientos sociopolíticos en torno a dos líderes de tendencia opuesta: el MAS de Morales y el «Podemos» de Jorge Tuto Quiroga, ex vicepresidente de Banzer que le sucedió después de su muerte. Mientras el MAS apelaba a los sentimientos y deseos de las masas populares, «Podemos» representaba las esperanzas y angustias de las clases medias. Durante la campaña fue obvio que los partidos tradicionales (Acción Democrática Nacional, ADN; Movimiento de Iz-

quierda Revolucionaria, MIR, y el Movimiento Nacionalista Revolucionario, MNR) funcionaron como cascarones organizativos.

Después de las elecciones, el paisaje político se ha modificado de manera considerable: el MAS logró la mayoría parlamentaria y el presidente electo, Morales, obtuvo el 54% de los votos. Es una situación bien diferente de los años ochenta y noventa, cuando los candidatos normalmente recibían entre el 20% y el 30% (lo que obligaba a elegir al presidente tras complejas negociaciones y alianzas parlamentarias).

Anatomía de los conflictos

El MAS no es un partido político consolidado, con fuerte disciplina interna e ideología programática. Es más bien un conglomerado compuesto por bloques populares multisectoriales, con un liderazgo relativamente heterogéneo en el nivel local, regional y nacional. Es una organización «paraguas», con una expresión política mas o menos unificada y un líder respetado, que emergió durante las luchas populares y que después de las elecciones cuenta con una mayoría parlamentaria confortable. El MAS se fortaleció durante una serie de luchas urbanas y rurales, todas las cuales tuvieron finalmente consecuencias nacionales. Se trata de más que 10.000 incidentes, huelgas y marchas de protesta locales, que se transformaron en confrontaciones entre el gobierno y las fuerzas del orden por un lado y las masas populares por el otro.

El primer conflicto que terminó en una amarga confrontación nacional fue la llamada «guerra del agua» de Cochabamba.¹⁶ Durante la primera presidencia de Sánchez de Lozada (1993-1997) se realizaron privatizaciones en la energía, telecomunicaciones, gas e hidrocarburos y

¹⁶ Seguimos aquí la interpretación ofrecida por el excelente estudio de John Crabtree, *Perfiles de la protesta. Política y movimientos sociales en Bolivia*, Fundación PIEB, La Paz, 2005; y las contribuciones apreciables de CERES (Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social), «La guerra del agua, 'madre de las batallas'», en *Las piezas del conflicto*, Fundación UNIR Bolivia, La Paz, 2005, pp. 31-53; Félix Patzi, «La revuelta indígena en defensa del gas y el derrocamiento del Gonzalo Sánchez de Lozada», en Jorge León T. *et al.*, *Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes*, Fundación PIEB & Instituto Francés de Estudios Andinos IFEA, La Paz, 2005, pp. 35-51; y Juan Ramón Quintana Tabora *et al.*, *Policía y democracia en Bolivia: Una política institucional pendiente*, Fundación PIEB, La Paz, 2005.

agua potable. El nuevo concesionario del agua, Aguas del Tunari, aumentó rápidamente las tarifas entre un 100% y un 300%, sin una mejora sustancial de servicio al consumidor. El descontento local se transformó en disturbios y en 24 horas todas las carreteras departamentales se encontraron bloqueadas. Una organización «paraguas», la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida, organizó las marchas, y el movimiento, encabezado por la confederación departamental sindical, se expandió enseguida a otros departamentos y a la región del Chapare. Nuevas huelgas, esta vez promovidas por la unión nacional de profesores de escuela, ampliaron el movimiento al nivel nacional. Las intervenciones de la policía y de las Fuerzas Armadas no lograron romper unas protestas nacionales generalizadas y el gobierno se vio obligado, por último, a hacer considerables concesiones. El estilo de lucha y la victoria popular sirvió como modelo para los siguientes conflictos entre las organizaciones populares y el gobierno.

El segundo conflicto se debió al programa de erradicación de cultivos ilícitos y se convirtió en un agudo enfrentamiento entre los coccaleros y el gobierno. Como consecuencia del mismo, el MAS adquirió fama nacional como defensor de los asuntos populares. Paralelamente se constituyó la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos.

Los conflictos de tierras en Santa Cruz fueron la base de una tercera serie de conflictos, disturbios, marchas y ocupaciones de tierra, protagonizados entre otros por el Movimiento de los Sin Tierra boliviano, homólogo del que lleva el mismo nombre en el país vecino, Brasil. Este conflicto también provocó movilizaciones populares en una serie de departamentos y manifestaciones y marchas de las asociaciones de pueblos indígenas, que reclamaban sus derechos y una distribución más igualitaria de las tierras. Al mismo tiempo, resituó la cuestión étnica como punto sustancial en la agenda nacional y contribuyó al prestigio del líder Felipe Quispe. Mineros despedidos y jubilados también se enfrentaron al gobierno. Se organizaron Marchas por la Vida y la Soberanía en todo el país, encabezadas por la Confederación de Rentistas de La Paz.

En octubre de 2003, un conflicto político por la gestión de los recursos nacionales (especialmente el gas natural) generó una movilización social en El Alto. Fue instigada por las juntas vecinales locales, pero rápidamente obtuvo la simpatía de la confederación departamental sindical, los comités de mujeres y las asociaciones estudiantiles nacio-

nales. De nuevo, esto provocó una confrontación directa y sangrienta entre los participantes en las marchas y los disturbios y las fuerzas del orden, con el resultado de decenas de muertos y centenares de heridos. A finales de 2004 se originó una segunda «guerra del agua», esta vez en El Alto. El concesionario, Aguas del Illimani, elevó los costes de conexión al sistema de agua y desagüe a 450 dólares¹⁷ y, de nuevo, las consecuencias fueron de alcance nacional.

A mitad del año 2005 los disturbios populares pusieron fin al gobierno de Mesa, que no pudo terminar su mandato. Un segundo presidente de transición, Eduardo Rodríguez, cumplió los meses restantes del año 2005, hasta la toma de posesión de Morales.

Los problemas por resolver

El nuevo gobierno, que asume el poder con gran legitimidad electoral, debe afrontar una serie de problemas que sólo pueden resolverse a largo plazo. La cuestión es cómo, de manera estable y democrática, poner en marcha un proceso de emancipación sostenido e incorporado dentro de una política de estado y de largo plazo. Es la cuestión de la Bolivia profunda (en analogía con las discusiones sobre el México profundo y el Perú profundo):¹⁸ la sabiduría gubernamental para incorporar con dignidad y de forma equitativa a los pueblos indígenas, en el sentido económico, cultural, social y político y en el tiempo mínimo necesario, algo que se ha negado durante siglos. Se trata también de la absoluta necesidad de acabar con la ciudadanía de segunda clase,¹⁹ e incorporar en el mismo sentido a los pobres y excluidos urbanos.

¹⁷ Véase Anderson *et al.*, *Op. Cit.*, p. 17.

¹⁸ Véase Roger Bartra, *La jaula de la melancolía. Identidad y metamorfosis del mexicano*, Grijalbo, México DF, 1987; y Roger Bartra, *Oficio mexicano*, Grijalbo, México, 1993. También Guillermo Bonfil Batalla, *México profundo. Una civilización negada*, CIESAS-ISEP, México DF, 1987; y Alberto Flores Galindo, *Buscando un Inca. Identidad e utopía en los Andes*, Editorial Horizonte, Lima, 1988.

¹⁹ Para un inventario de esta discusión, véase por ejemplo Rafael Menjivar Larín, Dirk Kruijt y Lietke van Vucht Tijssen, *Pobreza, exclusión y política social*, FLACSO-UNESCO, San José, 1997; Dirk Kruijt, Carlos Sojo y Rebeca Grynspan, *Informal Citizens. Poverty, Informality and Social Exclusion in Latin America*, Rozenberg Publishers (The Latin America Series), Amsterdam, 2002.

Probablemente el gobierno puede contar con una oposición combativa, si va a poner en marcha programas fuertemente distributivos, con grandes consecuencias para los empleados públicos y en general las clases medias. También tiene que demostrar, a corto plazo, que está satisfaciendo las demandas populares, ya que llegó al poder como portavoz de los protestas contra los gobiernos anteriores.

Otro problema es garantizar unos ingresos estables derivados de la explotación de los recursos naturales. Esto significa, por un lado, asegurarse una cuota significativa de esos ingresos y, por otro, asegurar los buenos oficios y los servicios de las compañías que invierten financiera y tecnológicamente en la exploración y explotación de los recursos bolivianos. También tiene que mantener buenas relaciones con sus vecinos: Argentina, Brasil, Chile, Perú y Paraguay. Tal vez el hecho de que la mayoría de los gobiernos vecinos tengan tendencia de izquierda puede contribuir a ello. Por otro lado, y dada la situación geopolítica de América Latina, para cualquier nuevo gobierno es prudente mantener unas relaciones buenas, o al menos no conflictivas, con EE UU.

El MAS, que sustituyó a los partidos tradicionales, no es un partido político en sentido estricto sino más bien una organización que aglutina a gran variedad de movimientos, asociaciones e instituciones, formales e informales, con la aspiración de satisfacer las demandas populares. Su liderazgo es relativamente heterogéneo, y se le va a requerir entrenamiento de cuadros, fortalecimiento del liderazgo local y participación popular en los gobiernos municipales, regionales y nacionales. Otro reto es lograr un balance justo entre los poderes nacionales, regionales y municipales, teniendo en cuenta la urgente necesidad de mejorar el sector público nacional y que los gobiernos regionales y municipales, con la excepción de los diez municipios mayores, carecen en gran parte de experiencia y de capacidad de planificación y gerencia.

Por último debe abordarse el regionalismo y la tendencia, muchas veces implícita y a veces expresada de manera explícita, al federalismo. Esta demanda se escucha mucho más en los departamentos occidentales ricos —Santa Cruz y Tarija—, y en los que forman la «media luna» del escenario político.

Los gobiernos anteriores anunciaron en varias ocasiones la convocatoria de una Asamblea Constituyente, para redefinir y rediseñar unas estructuras más adecuadas para la Bolivia futura. Ahora, a muy corto plazo habrá que demostrar sabiduría para encontrar la óptima legalidad

y legitimidad de cara a los necesarios cambios económicos, sociales, políticos y culturales.

Pasado de problemas, ¿futuro de esperanzas? Ciertamente, pero los problemas son grandes y las esperanzas requieren de soluciones inmediatas, algo que puede ser problemático porque la magnitud de los problemas exigirá los esfuerzos de una o dos generaciones de ciudadanos.

Bibliografía

- ANDERSON, ROBERT J. et al. (2005), *Bolivia. Country Assistance Evaluation*, World Bank – Country Evaluation and Regional Relations / Operations Evaluation Department, Washington, septiembre (Report # 33493).
- Banco Central de Bolivia (2005), *Bolivia. Estado de deuda externa pública al 31 de diciembre de 2004*, Banco Central de Bolivia, Gerencia de Operaciones Internacionales, La Paz (versión del 19 de enero).
- BARTRA, Roger (1987), *La jaula de la melancolía. Identidad y metamorfosis del mexicano*, Grijalbo, México DF.
- (1993), *Oficio mexicano*, Grijalbo, México DF.
- BONFIL BATALLA, Guillermo (1990), *México profundo. Una civilización negada*, CIESAS-SEP, México DF.
- CERES (Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social) (2005), «La guerra del agua, ‘madre de las batallas’», en *Las piezas del conflicto*, Fundación UNIR Bolivia, La Paz, pp. 31 - 53.
- CRABTREE, John (2005), *Perfiles de la protesta. Política y movimientos sociales en Bolivia*, Fundación PIEB, La Paz.
- FLORES GALINDO, Alberto (1988), *Buscando un Inca. Identidad e utopía en los Andes*, Editorial Horizonte, Lima.
- FMI, *Bolivia. Public Expenditure Management for Fiscal Sustainability and Equitable and Efficient Public Services*, Washington (Draft Report 2005, otros datos desconocidos).
- FMI (2005), *Bolivia. Sixth Review under the Stand By Agreement*, International Monetary Fund (IMF Country Report # 5 /393), Washington, noviembre.
- GAMARRA, Eduardo A. (2004), «Has Bolivia Won the War? Lessons from Plan Dignidad», en Menno Vellinga (Ed.), *The Political Economy*

- of the Drug Industry. *Latin America and the International System*, University of Florida Press, Gainesville, pp. 25–52.
- KRUIJT, Dirk (2002), Carlos Sojo y Rebeca Grynspan, *Informal Citizens. Poverty, Informality and Social Exclusion in Latin America*, Rozenberg Publishers (The Latin America Series), Amsterdam.
- LÓPEZ, Jacinto (1979), *Historia de la guerra del guano y del salitre o la Guerra del Pacífico entre Chile, Bolivia y el Perú*, Ediciones Documentos, Lima (edición facsímil del original de 1930).
- LUZ ZÁRATE, Caty (2005), «El conflicto social en Bolivia: A la búsqueda de una interculturalidad incluyente», *Papeles de cuestiones internacionales*, N° 91, otoño, pp. 125–131.
- MENJÍVAR LARÍN, Rafael (1997), Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen, *Pobreza, exclusión y política social*, FLACSO-UNESCO, San José.
- NOGALES, Marcela, *Hacia un sector público más eficiente. La experiencia del Banco Central de Bolivia*, Banco Central de Bolivia, La Paz (versión de 5 de diciembre de 2005).
- OIT, 2005 *Labour Overview Latin America and the Caribbean (First Semester Advance Report)*, Organización Internacional del Trabajo para América Latina y el Caribe, Lima, 2005, en: <http://www.oit.org.pe/portal/index.php>.
- PATZI, Félix (2005), «La revuelta indígena en defensa del gas y el derrocamiento del Gonzalo Sánchez de Lozada», en Jorge León T. et al., *Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes*, Fundación PIEB-Instituto Francés de Estudios Andinos IFEA, La Paz, pp. 35–51.
- PNUD (2004), *Informe Nacional del Desarrollo Humano. Bolivia*, PNUD, en: <http://idh.pnud.bo/webportal/Publicaciones/InformeNacional/INDH2004>.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay*, PNUD, en: www.democracia.UNDP.org.
- QUINTANA TABORGA, Juan Ramón et al. (2005), *Policía y democracia en Bolivia: Una política institucional pendiente*, Fundación PIEB, La Paz.
- (1998), *Soldados y ciudadanos: Un estudio crítico sobre el servicio militar obligatorio en Bolivia*, Fundación PIEB, La Paz.

RADU, Michael (2005), «The end of Bolivia?», e-note FPRI 25 de diciembre de 2005, Foreign Policy Research Institute, Washington, en: www.fpri.org.

ÍNDICE ANALÍTICO

A

- Abadan 253, 258
- Abbas, Mahmud 161
- ABC 85, 169
- Abu Ghraib 18, 58, 59, 61, 258
- Abu Sayyaf 341
- Abu Tir, Mohamed 282
- Academia China de Ciencias Sociales 213
- Acción Democrática Nacional 341
- ACPP (*ver* Africa Conflict Prevention Pool)
- Acuerdo Multifibras 240
- Acuerdos de Asociación Euromediterráneos 240
- Acuerdos de Marcoussis 105
- Acuerdos de Oslo 234, 266
- Acuerdos de Producción Compartida 262
- ADN (*ver* Acción Democrática Nacional)
- Afganistán 11, 14, 18, 19, 24, 27, 37, 38, 39, 40, 46, 47, 48, 49, 50, 54, 56, 59, 72, 73, 75, 121, 128, 143, 144, 149, 155, 157, 251, 302
- África 5, 27, 32, 33, 35, 36, 45, 67, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 114, 115, 116, 118, 123, 128, 130, 167, 181, 184, 188, 192, 193, 202, 225, 242, 287, 302
- África Central 123, 130, 188
- Africa Conflict Prevention Pool 115
- África Occidental 116
- África Oriental 35, 45
- Africa Peace Support Operation Facility 114
- African Standby Force 113, 114
- Agencia Central de Inteligencia 53, 181, 311, 326
- Agencia Europea de Defensa 172, 174
- Aguas del Illimani 344
- Aguas del Tunari 343
- Aguirre, Mariano 1, 6, 53, 54, 59, 130
- Ahmadinejad, Mahmoud 293, 307
- Al 'Amara, Kut 248
- Al Hasa 251
- Al Qaeda 14, 17, 24, 35, 37, 38, 41, 44, 45, 46, 47, 49, 72, 149, 153, 154, 155, 157, 168, 252
- Al Zarqawi, Abu Musad 43
- Al Zawahiri, Ayman 43, 149, 155
- Alaska 12, 307
- ALBA (*ver* Alternativa Bolivariana)
- Alemania 22, 27, 56, 175, 193, 196, 199, 289, 290, 307
- Alianza Atlántica 72, 76
- Alianza contra el Hambre 198
- Alianza de Civilizaciones 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 93, 94, 95, 96, 230
- Alianza Democrática Nacionalista 337
- Almirantazgo 258
- Alternativa Bolivariana 16
- Alto Perú 336
- Amazonia 323
- América 4, 9, 10, 15, 16, 29, 30, 31, 36, 41, 85, 121, 148, 160, 163, 164, 165, 166, 167, 184, 192, 193, 202, 225, 241, 244, 257, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 325, 326, 327, 331, 332, 335, 339, 340, 345, 347
- América Latina 4, 9, 15, 16, 29, 30, 36, 41, 85, 121, 148, 160, 163, 164, 165, 166, 167, 184, 193, 202, 225, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 325, 326, 327, 331, 332, 335, 339, 340, 345, 347
- Amin, Idi 144
- Amman 35, 45
- Amnistía Internacional 59, 202
- Amsterdam 178
- Amur 227
- Anaya, James 331
- Angelou, Maya 170
- Anglo-Persian Oil Company 259
- Angola 100, 116, 121, 123, 126, 128, 130, 143, 144
- Annan, Kofi 7, 8, 32, 86, 187, 189, 190, 196, 200, 204, 206
- Antofagasta 336
- AOD (*ver* Ayuda Oficial al Desarrollo)
- APEC (*ver* Foro de Cooperación Asia-Pacífico)
- APF (*ver* Africa Peace Support Operation Facility)
- APN (*ver* Asamblea Popular Nacional)
- Arabia 17, 250
- Arabia Saudí 26, 35, 38, 39, 44, 45, 49, 153, 157, 202, 251, 258, 300

Arak 292, 306
 Arce 336
 Argelia 37, 39, 100, 199, 240, 283, 308
 Argentina 75, 86, 164, 188, 193, 289, 308, 335, 340, 345, 347
 Ariel/Emmanuel 271
 Aristide, Jean-Bertrand 168
 Army Times 69
 Arnson, Cynthia J. 121
 Artemis 172
 Asamblea Constituyente 345
 Asamblea General 79, 86, 90, 188, 190, 192, 197, 199, 200, 201, 202, 206, 278
 Asamblea General de la ONU 50, 95, 279, 294
 Asamblea General de Naciones Unidas 79, 86, 90
 Asamblea Parlamentaria Euromed 85
 Asamblea Popular Nacional 211
 Asamblea por la Soberanía de los Pueblos 343
 ASEAN (*ver* Asociación de Naciones del Sureste Asiático)
 ASF (*ver* African Standby Force)
 Asia 9, 10, 25, 26, 27, 36, 39, 41, 44, 47, 48, 49, 50, 85, 88, 116, 155, 163, 180, 184, 192, 193, 202, 203, 222, 223, 225, 226, 242, 287, 302
 Asia Central 27, 39, 48, 50, 155, 180, 223, 225, 226, 302
 Asia Occidental 39, 44, 49, 50
 Asociación de Naciones del Sureste Asiático 26
 Asociación Euromediterránea 91
 Australia 26, 205, 225
 Austria 36, 175
 Autoridad Nacional Palestina 161, 229
 Autoridad Provisional de la Coalición 254
 Aydin, Mehmet 87
 Ayuda Oficial al Desarrollo 180
 Ayuntamiento de Madrid 97
 Aznar, José María 82, 85

B
 B'tselem 267, 271, 273, 276
 Baba Gurgur 258
 Bacaria Colom, Jordi 229
 Bachelet, Michelle 32
 Bagdad 27, 149, 154, 248, 249, 253, 254, 259
 Bah, Mamadou 108
 Balcanes 21, 122, 180, 184
 Ballentine, Karen 128, 129, 131
 Banco Europeo de Inversiones 233
 Banco Interamericano de Desarrollo 166, 322
 Banco Mundial 9, 125, 126, 129, 154, 166, 242, 284, 317, 319, 322, 327, 339
 Banco Popular de China 223
 Banzar, Hugo 337

Barak, Ehud 267
 Barcelona 2, 7, 9, 10, 33, 35, 62, 83, 85, 122, 130, 214, 221, 227, 229, 230, 231, 232, 233, 235, 236, 237, 238, 239, 243, 245, 318, 321, 324, 331
 Barreñada, Isaías 50, 79, 82, 88, 230
 Barrientos, Ignacio David 332
 Basora 249, 250, 253
 BBC 22, 57, 58, 299, 310, 311
 BEI (*ver* Banco Europeo de Inversiones)
 Beirut 40
 Bélgica 175
 Bell, Gertrude 250, 251
 BERD (*ver* Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo)
 Berdal, Mats 124, 126
 Berlín 280
 Berlusconi, Silvio 42
 BID (*ver* Banco Interamericano de Desarrollo)
 Bielorrusia 202, 308
 Bin Laden, Osama 37, 38, 155
 Blair, Tony 32, 55, 58, 62, 194, 230, 235
 Bokassa, Jean-Bedel 144
 Bolívar, Simón 325
 Bolivia 4, 31, 165, 166, 168, 313, 314, 315, 316, 318, 320, 321, 322, 323, 324, 332, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 344, 345, 346, 347, 348
 Bolton, John 7, 193, 199
 Bombay 252
 Bosnia 47
 Brahimi, Lakhdar 100
 Brasil 25, 31, 85, 116, 188, 193, 196, 199, 308, 322, 326, 335, 336, 340, 343, 345, 347
 Bretton Woods 9
 Brigada de Infantería India 253
 Brigadas de Ezzeddin al-Qassam 281, 284
 Bruselas 72, 90, 99, 105, 233, 237
 Buenos Aires 313
 Bulgaria 244
 Burkina Faso 116
 Burundi 100, 101, 102, 104, 107, 108, 109, 110, 111, 114, 116, 119, 120, 201
 Bush, George 7
 Bush, George W. 7, 22, 27, 32, 37, 53, 55, 61, 169, 223, 252, 257, 291
 Bushehr 288, 289, 306
 Bzrezinski, Zbigniew 163

C
 CAPP (*ver* Centro Andino de Acción Popular)
 Cachemira 49
 Calfunao, Juana 333
 California 254
 Cámara de los Comunes 59, 259

Cámara de los Lores 59
 Cámara de Representantes 14, 30, 151, 223
 Camboya 121, 124, 126
 Canadá 57, 193, 205, 225
 Caracas 167
 Caribe 69, 193, 257, 339, 347
 Carnegie Endowment for International Peace 312
 Carta de la ONU 109
 Carta de Naciones Unidas 172, 188, 190, 191, 192
 Casa Blanca 18, 40, 53, 151
 Castilla-La Mancha 44
 Castro, Fidel 165, 257, 324
 Cáucaso 155, 180
 Cedras, Raoul 144
 Centro de Satélites de la Unión Europea 179
 Centroamérica 163, 257
 CERF (*ver* Fondo Central de Respuesta ante Emergencias)
 Ceuta 67
 Chaco Central 336
 Chalabi, Ahmed 255
 Chapare 343
 Charmberlain, Austen 249
 Chávez, Hugo 16, 165, 199, 261, 324
 Chechenia 43, 47
 Checoslovaquia 36
 Cheney, Dick 156
 Cheney, Richard 306
 Chenu, Zhu 224
 China 4, 15, 16, 20, 25, 26, 29, 36, 54, 55, 64, 74, 86, 148, 156, 160, 166, 167, 181, 184, 193, 196, 199, 200, 202, 203, 207, 211, 212, 213, 214, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 240, 261, 289, 294, 301, 308, 311
 China Daily 227
 Chinese National Offshore Oil Corporation 223
 Chipre 175, 230, 232, 244
 Churchill, Winston 258
 CLP (*ver* Consejo Legislativo Palestino)
 CNOOC (*ver* Chinese National Offshore Oil Corporation)
 Cirincione, Joseph 311
 Cisjordania 161, 267, 268, 269, 271, 273, 274, 275, 276, 277, 279, 281, 284
 Clarke, Richard 149
 Clinton, Bill 7, 40, 58, 147, 170, 195
 Cochabamba 335, 340, 342
 Collier, Paul 125, 126, 127, 128, 129
 Colombia 16, 30, 121, 126, 128, 143, 144, 165, 193, 308, 340, 347
 Columbia Journalism Review 169
 Comando Central de Estados Unidos 302
 Comisión de Consolidación de la Paz 8, 191, 193, 201
 Comisión de Derechos Humanos 192, 202
 Comisión de Seguimiento y Aplicación de los Acuerdos de Arusha 108
 Comisión Europea 61, 237, 240, 241, 242
 Comisión Militar Central 211
 Comisión sobre Mesopotamia 249
 Comisión Volcker 204
 Comité de Cooperación y Diálogo Económico 238
 Comité de Inteligencia del Senado 305
 Comité de Representantes Permanentes 177
 Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios 107
 Comité Internacional de la Cruz Roja 110
 Comores 116
 Comunidad de Asia Oriental 26
 Comunidad de Desarrollo Económico del África Austral 116
 Comunidad Sudamericana de Naciones 9, 16
 CONAIE (*ver* Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador)
 Concordia 172
 Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador 317
 Confederación de Rentistas de La Paz 343
 Conferencia Euromediterránea 83, 229
 Congo 99, 100, 101, 102, 104, 105, 107, 109, 110, 111, 116, 118, 119, 122, 130, 141, 144
 Congreso Nacional Africano 117
 Cono Sur 163
 Consejo de Derechos Humanos 8, 192, 193
 Consejo de Europa 19, 57
 Consejo de Inteligencia Nacional 305
 Consejo de la Unión Europea 230
 Consejo de Relaciones Exteriores 148
 Consejo de Seguridad 5, 7, 8, 13, 22, 29, 87, 100, 103, 108, 115, 181, 182, 188, 189, 191, 192, 194, 195, 196, 198, 199, 201, 203, 205, 207, 208, 222, 278, 291, 294, 306, 307, 308, 309, 310
 Consejo de Seguridad de la ONU 103, 294, 308
 Consejo Electoral Provisional 31
 Consejo Europeo 171, 173, 174, 175, 179, 230, 241
 Consejo Legislativo Palestino 283
 Consejo Supremo de Seguridad Nacional 298, 301
 Consenso de Monterrey 188, 195, 198
 Consenso de Washington 337
 Constitución Europea 21, 42
 Convención de Ginebra 58, 59
 Convención de Naciones Unidas contra la Tortura 59

- Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático 204
 Convenios de Ginebra 57
 Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida 343
 Cordesman, Anthony 152
 Corea del Norte 11, 54, 150, 156, 159, 160, 164, 169, 291, 296, 302
 Corea del Sur 26, 159, 160, 193, 240
 COREPER (*ver* Comité de Representantes Permanentes)
 Corte Internacional de Justicia 278, 279, 280
 Corte Penal Internacional 53, 188, 196
 Costa de Marfil 100, 102, 104, 105, 107, 116, 119
 Costa Rica 86, 193, 315, 340, 347
 CPI (*ver* Corte Penal Internacional)
 Croacia 21
 CSA (*ver* Comisión de Seguimiento y Aplicación de los Acuerdos de Arusha)
 CSN (*ver* Comunidad Suramericana de Naciones)
 CSUE (*ver* Centro de Satélites de la Unión Europea)
 Cuba 122, 165, 196, 199, 202, 257, 308, 324
 Cuerno de África 27, 302
 Cumbre de Asia Oriental 26
 Cumbre de Cancún 188
 Cumbre de las Américas 164
 Cumbre de Naciones Unidas 187
 Cumbre de Nueva York 7, 192, 195, 197
 Cumbre de Praga 76
 Cumbre del Milenio + 5 190, 207
 Cumbre Euromediterránea 85, 229
 Cumbre Mundial de Naciones Unidas 86
 Cumbres de Asia Oriental 10
- D**
 Dalai Lama 221
 Danner, Mark 154, 155
 Dardanelos 253
 De la Fuente, Juan Ramón 92, 93
 Dearborn 257
 Declaración Anglofrancesa a los Árabes 257
 Declaración de Barcelona 229, 231, 233, 236, 239
 Declaración de Doha 9
 Declaración de Saint Malo 179
 Declaración de Santiago 317
 Declaración del Milenio 188
 Departamento de Estado 147, 149, 156, 157
 Derecho Internacional 90, 94, 112, 147, 172, 189, 278, 279, 293, 296
 Desierto de Negev 306
 Diamond, Larry 254
- Dinamarca 200
 Dinka, Berhanu 108
 División de Operaciones de Paz de la Unión Africana 114
 Doha 9
 Dongzhou 213
 Duvalier, François 144
- E**
 ECHA (*ver* Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios)
 ECOSOC (*ver* Consejo Económico y Social)
 Ecuador 308, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 320, 321, 323, 324, 329, 340, 347
 EE UU (*ver* Estados Unidos)
 Egeland, Jan 110
 Egipto 16, 17, 28, 37, 38, 39, 56, 57, 59, 86, 199, 202, 229, 234, 239, 253, 258, 263, 266, 283, 300, 308, 309
 El Alto 335, 340, 343, 344
 El Baradei, Mohamed 33, 309, 312
 El Salvador 121, 340, 347
 Emiratos Árabes 26
 Erez 267
 Eritrea 100, 102, 116
 Escocia 194, 225
 Escudo Defensivo 269
 Eslovaquia 175
 Eslovenia 175
 España 2, 14, 17, 22, 36, 42, 43, 45, 46, 55, 56, 73, 75, 76, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 101, 152, 153, 175, 193, 232, 234
 Estados Unidos 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 26, 27, 29, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 59, 82, 86, 101, 115, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 170, 194, 205, 235, 242, 252, 254, 255, 256, 257, 258, 261, 284, 288, 289, 291, 294, 295, 296, 298, 299, 302, 303, 304, 308, 309, 311, 317, 319, 324, 326
 Estambul 248
 Estonia 175
 Estrategia Común para el Mediterráneo 244
 Estrategia de Seguridad Nacional 146, 188
 Estrategia Europea de Seguridad 55, 171, 180, 183
 Estrategia Mediterránea para un Desarrollo Sostenible 233
 ETA 44, 49
 Etiopía 36, 101, 102, 108
 Euromed Heritage 237
 EuroMeSCo 237

Europa 3, 6, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 36, 37, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 49, 50, 53, 54, 55, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 67, 68, 83, 88, 94, 96, 149, 171, 172, 185, 192, 193, 207, 209, 218, 226, 240, 242, 243, 256, 258, 260, 261, 282, 288, 291, 292, 309
 Europa del Este 193, 256, 258, 260
 Europa Occidental 43, 46, 47, 193, 288
 Exposición Universal de Sevilla 83
 Extremo Oriente 85

F

Fao 249, 253
 Fatah 266, 282, 284
 Federación Rusa 86
 FEMIP (*ver* Fondo Euromediterráneo de Inversión y Asociación)
 Femise 237
 Fernández Fernández, José Javier 178
 Fiesta de la Primavera 217, 220
 Filipinas 37, 86, 144, 152
 Financial Times 27, 33, 56, 62, 194, 196
 FIS (*ver* Frente Islámico de Salvación)
 FMI (*ver* Fondo Monetario Internacional)
 FNL (*ver* Frente de Liberación Nacional)
 Fondo Central de Respuesta ante Emergencias 203
 Fondo de Consolidación de la Paz 201
 Fondo Monetario Internacional 9, 166, 317, 339
 Fondo para la Democracia 191
 Fondo Rotatorio Central de Emergencias 203
 Formosa 219
 Foro de Cooperación Asia-Pacífico 26
 Foro de Diálogo India-Brasil-Suráfrica 116
 Foro Social Mundial 319, 326
 Fortuyn, Pim 22
 Francia 18, 21, 22, 42, 74, 115, 119, 174, 175, 176, 182, 193, 200, 257, 290, 310
 Franja de Gaza 267, 276, 277, 281
 Frente de Liberación Nacional 111
 Frente Islámico de Salvación 283
 Frente Islámico Nacional de Sudán 38
 Fuerza Expedicionaria India D 252, 253
 Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad 72
 Fundación Ana Lindh 235
 Fundación Cultura de Paz 87

G

G-4 193, 199
 G-77 116, 202, 205, 208
 G-8 32, 114, 194, 225, 226
 Gallipoli 253
 Gandhi 79
 García Mesa, Luis 337

Garton Ash, Timothy 18, 54
 Gaza 161, 163, 267, 276, 277, 281, 284
 Georgia 180
 Ghana 101, 116, 308
 Ginebra 18, 19, 57, 58, 59, 111
 Gleneagles 32, 194
 Global Peace Operations Initiative 114
 Golfo Pérsico 39, 250, 289, 302
 González, Felipe 83
 Gordon, Neve 265
 GPOI (*ver* Global Peace Operations Initiative)
 Gran Chaco 336
 Grecia 40, 56, 175
 Grupo de Alto Nivel 80, 86, 230
 Grupo de Alto Nivel de la Alianza de Civilizaciones 230
 Grupo de los 77 196
 Grupo de los Cuatro 192
 Grupo de Shanghai 226
 Guantánamo 13, 18, 19, 46, 58, 59, 61, 203
 Guardia Nacional 67, 69, 70
 Guardianes de la Revolución 293, 303
 Guatemala 121, 322, 340, 347
 Guerra Fria 17, 36, 37, 40, 41, 43, 54, 89, 100, 111, 121, 122, 127, 187, 288, 299
 Gurr, Ted Robert 127

H

Habbaniya 249
 Hai 227
 Haití 7, 31, 144, 168
 Halliburton Company 304
 Halliday, Fred 7, 11, 16, 35, 36, 39, 206
 Hamás 4, 28, 29, 39, 40, 50, 55, 157, 169, 181, 182, 265, 266, 280, 281, 282, 283, 284, 285
 Hammar skjöld, Dag 99
 Harbin 226
 Hashemi Rafsanjani, Ali Akbar 293
 Hass, Richard 148
 Hay, John 152
 Held, David 331
 Helsinki 172
 Herculano 65
 Hermandad Musulmana 38, 39, 281, 283
 Hersh, Seymour 42
 Hezbolá 29, 39, 40, 157
 Hill, Christopher 159
 Hoefller, Anke 125, 126, 128
 Hoja de ruta 160, 161, 162, 284
 Holanda 21, 22, 176
 Holocausto 282
 Honduras 340, 347
 Hong Kong 8, 9, 32, 212, 214, 224
 HRW (*ver* Human Rights Watch)

Huai 227
 Humala, Antauro 324
 Humala, Ollanta 324
 Human Rights Watch 19, 53, 55, 56, 57, 58
 Hungría 175
 Huntington, Samuel 92
 Husein, Sadam 46, 151, 252, 255, 256, 258, 261, 304

I
 I Guerra Mundial 247, 250, 254, 256
 Ignatieff, Michael 62
 II Guerra Mundial 36, 155
 Imperio otomano 248, 250, 252
 India 25, 26, 38, 116, 184, 193, 199, 200, 240, 248, 249, 250, 252, 253, 259, 261, 289, 294, 298, 308
 Indonesia 37, 45, 49, 86, 199, 308
 Informe Estratégico Regional 241
 Informe Marty 57
 Inglaterra 44
 Iniciativa de Agadir 239
 Innerarity, Daniel 94
 Instituto de Pensamiento Político Islámico 282
 Intifada 267, 268, 281
 IRA 44
 Irak 4, 7, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 21, 24, 27, 29, 37, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 54, 60, 61, 70, 74, 82, 83, 97, 145, 147, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 168, 170, 171, 172, 180, 182, 188, 189, 193, 235, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 254, 255, 256, 257, 258, 260, 261, 262, 263, 289, 302, 304, 318, 331
 Irán 11, 22, 24, 26, 29, 38, 39, 40, 41, 46, 49, 50, 54, 55, 75, 86, 147, 150, 156, 157, 158, 159, 164, 169, 180, 196, 199, 251, 255, 258, 261, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 294, 295, 296, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 310, 311, 312
 Iraq Petroleum Company 249
 Irlanda 44, 48
 ISAF (*ver* Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad)
 Isfahán 287, 288, 294, 306
 Islam 6, 22, 23, 43, 44, 84, 92, 93, 96, 255
 Islandia 56, 244
 Israel 20, 29, 38, 39, 41, 45, 54, 75, 157, 158, 160, 161, 162, 163, 200, 206, 225, 229, 258, 265, 266, 267, 268, 269, 271, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 288, 289, 295, 298, 299, 302, 303, 305, 306, 307, 309
 Italia 22, 42, 44, 54, 56, 59, 86, 175, 193, 234

J
 Jamenei, Ali 303
 Japón 26, 148, 160, 193, 196, 199, 204, 205, 206, 218, 221, 222, 224, 225, 242
 Jartum 112
 Jatamí, Mohamed 40, 90, 299
 Jefferson, Thomas 145
 Jericó 277
 Jerusalén 162, 267, 271, 273, 274, 276, 278, 279, 281
 Jiabao, Wen 213, 228
 Jiaxuan, Tang 223, 224
 Jilin 227
 Jintao, Hu 25, 211, 212, 213, 215, 217, 218, 220, 223, 225, 226, 228
 Jones, Gary 70
 Jordania 16, 29, 35, 39, 56, 57, 86, 157, 229, 239
 Juárez, Benito 314
 Judt, Tony 10, 62
 Juegos Olímpicos 83, 220
 Juegos Olímpicos de Barcelona 83
 Junta de Gobernadores del OIEA 294, 308
 JUSCANZ 205
 Juventud Euromed 237
 Jyllands-Posten 23

K
 Kabila, Joseph 105
 Kabul 27
 Kadírov, Ajmad 43
 Kadírov, Ramzan 43
 Kagan, Robert 62
 Kaldor, Mary 77, 122, 130
 Kamrang 225
 Karmatli, Tuz 260
 Karroubi, Mehdi 310
 Katrina 12, 69, 151, 203, 223
 Keen, David 124, 129
 Kenia 101
 Khalidi, Rashid 254, 257
 Khan, Mohamed 292
 Kiev 27
 Kim, Jong Il 160
 Klein, Naomi 60
 KMT (*ver* Kuomintang)
 Kosovo 181, 188, 254
 Kruijt, Dirk 324, 335, 347
 Kuomintang 218
 Kurdistán 7
 Kuwait 39, 251, 253, 261
 Kymlicka, Will 321, 322

L
 La Paz 327, 335, 337, 339, 340, 343, 346, 347
 Landau, Saul 166

- Larijani, Ali 301
 Lavisán 292, 308
 Lavisán-Shian 292
 Leachman, G. E. 250
 Leonard, Mark 62
 Léopoldville 99
 Letonia 175
 Lewis, Bernard 92
 Ley de Participación Social 337
 Ley Patriótica 12
 Liao 227
 Líbano 22, 24, 28, 29, 37, 39, 40, 50, 143, 144, 157, 158, 266
 Libby, Lewis 12
 Liberia 100, 101, 102, 104, 105, 107, 123, 144
 Libia 308
 Libro Blanco de la defensa nacional 224
 Libro Blanco sobre la democracia en China 216
 Liga Árabe 81, 85, 96, 200
 Liga de las Juventudes 228
 Likud 157, 267, 268
 Línea Verde 162, 267, 268, 269, 271, 273, 275, 276, 280
 Lituania 175
 Londres 10, 17, 22, 35, 36, 38, 39, 41, 44, 47, 49, 61, 62, 126, 180, 201, 226, 248, 251, 253, 257, 258, 259, 262, 311
 Loreto 336
 Ludford, Sarah 57
 Luis de la Calle 244
 Luisiana 70
 Luxemburgo 175
- M**
 Ma'ale Adumim 271
 Maastrich 178
 Macas, Luis 330
 Macedonia 56
 Madre de Dios 336
 Madrid 2, 17, 22, 35, 39, 44, 47, 49, 62, 77, 81, 82, 83, 84, 88, 90, 97, 127, 133, 174, 323, 331
 Magreb 241
 Mahoma 23, 24, 61, 95
 Mahuad, Jamil 318
 Malasia 86
 Malaui 116
 Malí 116, 326
 Malta 175, 232, 244
 Malvinas 75
 Manchuria 36
 Mandela, Nelson 119
 Manhattan 39
 Mar Amarillo 226
 Mar de Coral 155
- Marchas por la Vida y la Soberanía 343
 Marcos, Fernando 144
 Mariátegui, José Carlos 322, 323
 Mark Malloch Brown 206
 Marruecos 16, 67, 101, 229, 234, 239, 240, 258
 Martín Muñoz, Gema 24, 28
 Marty, Dick 57
 Masri, El Jaled 56
 Mato Grosso 336
 Matthews, Robert 59, 145, 148, 151, 319
 Mbeki, Thabo 119
 McAskie, Carolyn 110
 MEDA 237, 238, 239, 240
 MEDA I 238
 MEDA II 238
 Mediterráneo 178, 229, 230, 232, 234, 235, 237, 241, 243, 244, 245, 275
 Megafon 23
 Melilla 67
 Menezes, Jean-Charles de 17
 Mercosur 16, 243
 Merkel, Angela 22, 56
 Mesa Delmonte, Luis 287, 302
 Mesa, Carlos 335
 Mesa, Manuela 5, 9, 318, 324, 331
 Mesopotamia 247, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 258, 259, 260
 México 10, 86, 92, 163, 188, 193, 229, 243, 287, 302, 314, 327, 340, 344, 46, 347
 MIAB (*ver* Misión Africana en Burundi)
 Midway 155
 Milani, Abbas 158
 Ministerio de la Guerra 248
 Ministerio del Petróleo 262
 Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión 173, 178
 MINUEE (*ver* Misión de Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea)
 MINURSO (*ver* Misión de Naciones Unidas en el Sáhara Occidental)
 MINUSTH (*ver* Misión de Naciones Unidas en Haití)
 MIP (*ver* Movimiento Indianista Pachacuti)
 MIR (*ver* Movimiento de Izquierda Revolucionaria)
 Misión Africana en Burundi 108, 109, 114
 Misión de Naciones Unidas 31, 99, 114
 Misiones Petersberg 173
 MNR (*ver* Movimiento Nacionalista Revolucionario)
 Moldavia 180
 Monnet, Jean 171
 Monterrey 188, 195, 198
 MONUC (*ver* Misión de Naciones Unidas en el Congo)

- Morales, Evo 31, 165, 314, 323, 324, 332, 335, 338, 339
- Moratinos, Miguel Ángel 80, 86
- Moreau Defarges, Philippe 104
- Mosul 249
- Moussawi, Zakarias 46
- Movimiento al Socialismo 166, 323, 335
- Movimiento de Izquierda Revolucionaria 337, 341
- Movimiento de los No Alineados 208
- Movimiento de los Sin Tierra 343
- Movimiento de Países No Alineados 116
- Movimiento Etnocacerista 324
- Movimiento Indianista Pachacuti 324
- Movimiento Nacionalista Revolucionario 337, 342
- Movimiento Solidaridad Internacional 277
- Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País 323
- Mozambique 100, 104, 108, 116, 121
- Mtimkulu, Bereng 114
- Muhammara 253
- Muro de Berlín 280
- Musharraf, Pervez 149
- Myanmar 202
- N**
- Naciones Unidas 4, 5, 7, 8, 21, 22, 28, 31, 54, 59, 61, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 90, 91, 93, 94, 95, 96, 99, 100, 106, 108, 109, 110, 111, 114, 115, 118, 172, 180, 182, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 201, 202, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 212, 222, 230, 265, 271, 278, 292, 295, 307, 308, 311
- Naftun, Maidan-i 260
- Nair, Sami 93
- Naivasha 112
- Namibia 36, 100
- Natanz 306, 307, 311
- NBC 152
- NEPAD (*ver* Nueva Asociación para el Desarrollo de África)
- Netanyahu, Benjamin 157
- New Asian-African Strategic Partnership 116
- Nicosia 230
- Nigeria 101, 116
- Niza 178
- Noboa, Gustavo 318
- Noruega 115, 203, 244
- Nueva Asociación para el Desarrollo de África 116
- Nueva Orleans 12, 67, 69, 70
- Nueva York 7, 10, 49, 57, 58, 62, 99, 100, 111, 124, 127, 128, 129, 137, 138, 160, 187, 190, 192, 195, 197, 203, 207, 266, 273, 280
- Nueva Zelanda 26, 205
- Nye, Joseph 83
- O**
- Objetivos de Desarrollo del Milenio 5, 188, 198, 234
- Occidente 16, 23, 24, 38, 40, 43, 44, 48, 49, 79, 88, 90, 92, 93, 158, 159, 218, 299
- OCDEH (*ver* Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)
- OCHA (*ver* Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios)
- OCS (*ver* Organización para la Cooperación de Shanghai)
- ODM (*ver* Objetivos de Desarrollo del Milenio)
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios 109
- Oficina de la Alianza de Civilizaciones 86
- Oficina de la India 253
- Oficina de Naciones Unidas en Burundi 109
- Oficina del Fiscal General 58
- OIEA (*ver* Organismo Internacional para la Energía Atómica)
- Olmert, Ehud 283
- Omán 157
- OMC (*ver* Organización Mundial del Comercio)
- ONU (*ver* Naciones Unidas)
- ONUB (*ver* Misión de Naciones Unidas en Burundi)
- ONUC (*ver* Operación de Naciones Unidas en el Congo)
- ONUCI (*ver* Misión de Naciones Unidas en Costa de Marfil)
- Operación de Naciones Unidas en Burundi 109
- Operación de Naciones Unidas en el Congo 99
- «Operación Libertad Iraquí» 250, 251
- Organismo Internacional para la Energía Atómica 289
- Organización de Estados Americanos 317
- Organización de la Conferencia Islámica 86, 96
- Organización de Naciones Unidas para el Medio Ambiente 192, 205
- Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura 87
- Organización del Tratado Central 288
- Organización del Tratado del Atlántico Norte 46, 61, 72, 172, 288
- Organización Mundial del Comercio 32, 190, 223
- Organización para la Cooperación de Shanghai 226
- Organización para la Unidad Africana 108
- Oriente Medio 4, 11, 16, 28, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 47, 49, 50, 147, 151, 152, 163,

180, 184, 229, 234, 242, 252, 257, 262, 263, 280, 285, 287, 303, 309
 Oriente Próximo 206, 233
 Osirak 158, 306
 Oslo 234, 266, 267
 OTAN (*ver* Organización del Tratado del Atlántico Norte)
 OUA (*ver* Organización para la Unidad Africana)

P

Pacari, Nina 325, 328
 Pachakutik 316, 323
 Pacífico 25, 26, 155, 222, 336, 347
 Pacto de Varsovia 68
 Pahlavi, Reza 288
 País Vasco 48
 Países Asociados Mediterráneos 231, 238, 240, 241
 Países Bajos 42, 174, 175
 Pakistán 16, 38, 39, 44, 47, 86, 149, 155, 157, 193, 199, 200, 202, 258, 298, 326
 Palacio, Alfredo 317
 Palermo 239
 Palestina 17, 24, 36, 37, 39, 47, 48, 49, 50, 54, 55, 97, 160, 161, 182, 184, 206, 229, 230, 260, 265, 266, 277, 278, 280, 281, 283, 284
 Palma de Mallorca 87, 230
 PAM (*ver* Países Asociados Mediterráneos)
 Paraguay 336, 340, 345, 347
 Parchin 292
 Parlamento Europeo 19, 57, 59, 173, 175, 177, 178, 181, 183
 Partido Comunista de China 211
 Partido de la Virtud Islamista 39
 Partido el Pueblo Primero 219
 Partido Laborista 267, 268
 Partido Nacionalista 218, 219
 Partido Nacionalista de Ollanta Humala 324
 Partido Nuevo 220
 Partido Republicano 150, 151
 PCCh (*ver* Partido Comunista de China)
 PCSD (*ver* Política Común de Seguridad y Defensa)
 Pekín 167, 212, 218, 222, 223, 224, 225, 226, 227
 Península Arábiga 302
 Pentágono 54, 69, 70, 71, 73, 166, 224, 252, 254, 305
 Persia 40, 250, 260
 Perú 144, 313, 314, 315, 316, 320, 321, 322, 323, 324, 336, 340, 344, 345, 347
 PESC (*ver* Política Exterior y de Seguridad Común)
 PESCD (*ver* Política de Defensa Común)

PESD (*ver* Política Europea de Seguridad y Defensa)
 Petróleo en Mesopotamia y Palestina 260
 PEV (*ver* Política Europea de Vecindad)
 PIB (*ver* Producto Interior Bruto)
 Pillsbury, Mike 224
 Piris, Alberto 65
 Plan Colombia 16
 Plan de Acción de Valencia 239
 PNUD (*ver* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)
 Podemos 341
 Política Común de Seguridad y Defensa 173
 Política Europea de Seguridad y Defensa 171
 Política Europea de Vecindad 184, 232, 233, 245
 Política Exterior y de Seguridad Común 21, 171, 178
 Polonia 19, 42, 44, 53, 54, 86
 Pompeya 65
 Portugal 56
 Potomac 255
 Powell, Colin 57, 60
 PPP (*ver* Partido el Pueblo Primero)
 Prat, Juan 232, 236
 Pretoria 108, 117, 119, 120
 Proceso de Agadir 239, 240
 Proceso de Barcelona 229, 230, 232, 233, 235, 236, 237, 245
 Producto Interior Bruto 125, 180, 198, 260, 338
 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 212
 «Programa Petróleo por Alimentos» 204
 Protocolo Adicional 308
 Protocolo de Kioto 53, 62, 191, 196, 203, 204
 Proyecto del Milenio 189
 Putin, Vladimir 42
 Pyongyang 159

Q

Qala'Naft 260
 Qatar 9, 87, 96, 251
 Qayyara 260
 Qinghong, Zeng 228
 Qinmen 220
 Quispe, Felipe 324, 339, 343
 Quito 318

R

Rabin, Isaac 267
 Rafah 230
 Ramón Valarezo, Galo 329
 Rand Corporation 224
 Rawls, John 331
 RDC (*ver* República Democrática del Congo)
 Real Fuerza Aérea 249

- Recep Tayyip Erdogan 86, 88
Reino Unido 17, 20, 21, 32, 42, 46, 54, 56, 59,
60, 61, 74, 75, 86, 115, 182, 193, 194,
200, 203, 234, 235, 251, 252, 255, 257,
290
Remarque Institute 62
Reno, William 130
República Checa 56
República Democrática del Congo 100, 101,
104, 105, 107, 109, 110, 111, 116, 118,
119, 121, 144
República Dominicana 340, 347
República Federal Alemana 288
República Islámica de Irán 304, 312
Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea
General 190
Revolución Islámica 289
Rice, Condoleezza 53, 56, 86, 146, 152, 196,
310
Ríos, Xulio 211, 221
Rodríguez Zapatero, José Luis 50, 79, 80, 81,
235
Rodríguez, Eduardo 344
Rohani, Hassan 298
Roma 172
Rongji, Zhu 213
Roth, Kenneth 20
Roy, Olivier 23
Ruanda 100, 119, 122, 124, 188
Rumania 19, 53, 55, 244
Rumsfeld, Donald 156, 224, 254
Rusia 18, 20, 25, 26, 27, 29, 42, 53, 55, 148,
156, 160, 178, 180, 181, 184, 188, 199,
200, 202, 203, 207, 224, 226, 262, 284,
294, 297, 298, 301, 308, 310, 311
- S**
Sa'ud, Ibn 251
Sachs, Jeffrey 195
SADC (*ver* Comunidad de Desarrollo
Económico del África Austral)
Saghand 306
Sáhara 100, 102
Sáhara Occidental 100, 102
Samarra 14
Sanahuja, José Antonio 82, 187
Sánchez de Lozada, Gonzalo 318, 335, 347
Sánchez-Parga, José 315, 316
Sanger, David 159
Sanguinetti, Julio 30
Santa Cruz 31, 335, 340, 343, 345
Sarkozy, Nicolas 18
SARS (*ver* Síndrome Respiratorio Agudo
Grave)
Senado 14, 18, 30, 58, 59, 151, 194, 254, 294, 305
- Senado de EE UU 59
Senegal 86, 101
Servicio Europeo de Acción Exterior 173, 178
Shakespear, W. H. I. 250
Shalim, Avi 266
Shalom, Silvan 157
Shamkhani, Ali 300
Sharon, Ariel 161, 265, 268, 276, 306
Shenzhen 214, 216
Shinseki, Eric 254
Shu'ayba 249
Shui-bian, Chen 217, 218, 219
Sierra Leona 102, 104, 105, 107, 110, 123, 124,
126, 130, 141, 143, 144
Síndrome Respiratorio Agudo Grave 217
Singapur 219
Siria 22, 29, 50, 59, 144, 196, 199, 202, 263, 308
Sluglett, Peter 247
SMAP 237
Solana, Javier 55, 179
Somalia 7, 70, 100, 104, 121, 188
Songhua 226, 227
Soong, James 219
Sourik, Beit 279
South Pars 304
Srebrenica 188
Stabiae 65
Stiglitz, Joseph 14, 154
Straw, Jack 196
Sudán 38, 100, 101, 102, 104, 107, 108, 112,
114, 202
Suecia 86, 203
Suiza 244
Summers, Larry 15
Suráfrica 36, 86, 87, 101, 115, 116, 117, 118,
119, 308
Suramérica 336
- T**
Taipei 219
Taiwan 212, 217, 218, 219, 220, 221, 223, 224
Tamimi, Azzam 282, 285
Tarija 345
Taylor, Charles 105, 144, 327
Teherán 40, 75, 158, 251, 287, 288, 289, 290,
291, 292, 293, 294, 296, 297, 298, 299,
302, 304, 306, 307, 308, 309, 310
Tel Aviv 158, 289, 303
Teng-hui, Lee 219, 221
Tercer Mundo 35, 42, 45, 100, 254
Tesimalónica 55
The Economist 15, 25, 194, 195, 196, 225
The New York Times 148, 149, 152, 156, 157,
158, 159, 194, 199, 292, 296, 308, 310
The New York Times Magazine 154, 155, 166

The Washington Post 71, 146, 169, 194, 202, 203, 295, 304, 305
 Tianjin 227
 Tigris 255
 Time 135, 154, 190
 Timor Oriental 105
 TLC (*ver* Tratado de Libre Comercio)
 TLCAN (*ver* Tratado de Libre Comercio de América del Norte)
 TNP (*ver* Tratado de no Proliferación Nuclear)
 Tito Flavio Vespasiano 65
 Tokio 141, 222
 Toledo 239
 Transcaucaso 39
 Tratado ABM 53
 Tratado Constitucional 172, 174, 176, 182, 183
 Tratado de Amsterdam 178
 Tratado de Libre Comercio 241, 244, 317
 Tratado de Libre Comercio de América del Norte 241, 244
 Tratado de No Proliferación Nuclear 5, 200, 288
 Tribunal Superior de Justicia de Israel 271
 Tse-Tung, Mao 213
 Túnez 16, 86, 87, 239, 240
 Turkish Petroleum Company 259
 Turkmenistán 202
 Turquía 21, 39, 42, 49, 86, 87, 88, 91, 193, 230, 232, 233, 234, 244, 258, 300
 Tuto Quiroja, Jorge 324, 341

U

Ucrania 26, 27, 101, 178, 180, 225
 UE (*ver* Unión Europea)
 Uganda 144
 UNAMSIL (*ver* Misión de Naciones Unidas en Sierra Leona)
 UNESCO (*ver* Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
 Unidos por el consenso 193
 Unión Africana 107, 108, 109, 113, 114, 116, 118, 191, 193, 199
 Unión Soviética 17, 122, 167
 Universidad de Oxford 124, 125
 Universidad de Stanford 158, 254
 Universidad Nacional Autónoma de México 92
 UNMIS (*ver* Misión de Naciones Unidas en Sudán)
 UNOMIL (*ver* Misión de Naciones Unidas en Liberia)
 URSS (*ver* Unión Soviética)
 Uruguay 87, 118, 335, 340, 347
 USCENTCOM (*ver* Comando Central de Estados Unidos)
 Uzbekistán 38, 59

V

Valencia 235, 239
 Valle del Jordán 273, 275
 Vallespin, Fernando 91
 Venezuela 26, 31, 165, 168, 196, 199, 202, 261, 294, 308, 324, 335
 Vesubio 65
 Vietnam 10, 13, 36, 202, 225
 VIH/sida 188, 190
 Virginia 46
 Von Clausewitz, Carl 45

W

Wang, Berna 35, 121, 145, 247, 265
 Ware, Michael 154
 Washington 7, 13, 16, 53, 54, 55, 60, 61, 62, 71, 74, 86, 121, 126, 128, 131, 134, 135, 139, 143, 146, 147, 148, 149, 156, 158, 159, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 194, 195, 202, 203, 207, 218, 223, 224, 254, 255, 289, 291, 295, 302, 303, 304, 305, 306, 308, 336, 337, 339, 346, 348
 Wilson, Woodrow 121, 128
 Wislson, A. T. 251
 Wolfowitz, Paul 254
 World Trade Centre 35

X

Xiaoping, Deng 211, 213, 219

Y

Yangtsé 227
 Yaobang, Hu 213
 Yasin, Ahmed 281
 Yasukuni 221
 Yazira, Al 294, 310
 Yemen 37, 308
 Yuan 219
 Yugoslavia 105, 124

Z

Zaire 121, 130, 141, 143
 Zakho 260
 Zambia 116
 Zaragoza, Federico Mayor 86
 Zartman, I. William 121, 132, 134, 138, 141, 143
 Zeebroek, Xavier 99, 106
 Zemin, Jiang 211, 213, 217, 220
 Zimbabue 116, 202
 Zuma, Dlamini 117
 Zúñiga García-Falces, Nieves 279, 313, 318, 323, 324, 331

